BID

**Noviembre 2012** / Código de publicaciones: IDB-MG-137

# Gobierno abierto y transparencia focalizada

## Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe

**Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra**
Editores

# Gobierno abierto y transparencia focalizada

## Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe

Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra
Editores

**Washington, D.C., BID**
**Instituciones para la gente**

**Catalogación en la fuente proporcionada por la**
**Biblioteca Felipe Herrera del**
**Banco Interamericano de Desarrollo**

Gobierno abierto y transparencia focalizada : tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe / Nicolás Dassen, Juan Cruz Vieyra, editores.
p. cm.
Incluye referencias bibliográficas.
1. Transparency in government—Latin America. 2. Public Administration—Latin America. 3. Civil Society—Latin America. I. Dassen, Nicolás. II. Vieyra, Juan Cruz. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado.
JF1525.A26 G63 2012
IDB-MG-137

Código de publicación: IDB-MG-137

Edición: Claudia M. Pasquetti
Diseño: Claudia Saidon - Graphic Ideas Inc.

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2012. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales. Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

# ÍNDICE

**Hallazgos principales** v

**Prefacio** vii
Luis Alberto Moreno

**Introducción** ix
Carlos Santiso y Harald Tollan

**Agradecimientos** xi

**Acerca de los editores** xiii

**Acerca de los colaboradores** xv

**PARTE I** 1

**Capítulo 1** 3
**La transparencia como herramienta de política pública**
Ezequiel Molina y Juan Cruz Vieyra

**Capítulo 2** 41
**Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe**
Álvaro V. Ramírez Alujas y Nicolás Dassen

**PARTE II** 73

**Capítulo 3** 75
**Transferencias transparentes: la asignación de subsidios en gas transporte y agroalimentos en Argentina**
Luciana Díaz Frers, Sandra Elena y Estefanía Casadei

**Capítulo 4** 93
**Transparencia y control del gasto gubernamental en Brasil: el rol del Observatorio del Gasto Público**
Thiago Alvim Camargo y Amon Narciso de Barros

ÍNDICE

**Capítulo 5** 107
**Sociedad civil y transparencia en los recursos de las industrias extractivas en Ecuador: la experiencia del proyecto "Extrayendo transparencia"**
Orazio J. Bellettini Cedeño

**Capítulo 6** 129
**Uso de la información e integridad del sistema financiero: reflexiones a partir de un proyecto para prevenir el lavado de activos en Guatemala**
Roberto de Michele

**Capítulo 7** 147
**Promoción de la transparencia focalizada en la gestión del acceso a la vivienda en Colombia: el caso del Programa TACS**
Marcela Restrepo Hung

**Capítulo 8** 165
**Transparencia y control de la obra pública en Chile**
Sonia Tschorne Berestesky

**PARTE III** 183

**Reflexiones finales** 185
Nicolás Dassen, Juanita Riaño y Juan Cruz Vieyra

- La transparencia es una herramienta clave de política pública para promover una mayor eficiencia en el uso y la distribución de los recursos públicos, y mejorar la calidad de los servicios que brinda el Estado.
- En el espectro de modelos de intervención posibles, las políticas de transparencia focalizada tienen como característica fundamental el uso de la divulgación de información para alcanzar un propósito de política pública en particular, por ejemplo la mejoría en la entrega de un servicio público, como la salud, el transporte o la educación, entre otros.
- En los países de América Latina y el Caribe (ALC) las políticas de transparencia focalizada no siempre se originan en el marco de los poderes legislativos o por iniciativa de los órganos de la administración pública. La sociedad civil organizada, y en particular los medios de comunicación, desempeñan un rol central en instalar la importancia de la transparencia en la agenda pública y, a su vez, concientizar a los ciudadanos y representantes del sector privado acerca de cómo el uso de la información pública puede ayudar a la toma de decisiones.
- El gobierno abierto es un concepto que puede y debe ser utilizado para inspirar la modernización del sector público en ALC. Es necesario entender al gobierno abierto como un proceso que va más allá de la "digitalización de la burocracia", la reducción de trámites y la descentralización de servicios públicos, y constituye una plataforma para repensar el rol del Estado con un enfoque pro ciudadano, a través del cual se pueden abrir espacios de participación y colaboración entre el sector público, la sociedad civil y el sector privado.
- Si se considera la dimensión que tienen los subsidios en el marco de las economías de los países de ALC, la transparencia es importante para asegurar criterios de eficiencia y equidad en su otorgamiento (este es, por ejemplo, el caso de Argentina). Cuando las entidades públicas encargadas de divulgar esta información no realizan esta tarea de manera que posibilite la acción de los ciudadanos, la sociedad civil ocupa un rol central en generar la información y divulgarla.
- Los organismos de control interno, como lo demuestra el caso de la Contraloría General del Gobierno Federal de Brasil (CGU), pueden utilizar las políticas de transparencia focalizada para identificar indicios de irregularidades. Asimismo, estos órganos pueden influenciar la adopción por parte de los funcionarios públicos de nuevas prácticas en favor de la transparencia y la integridad. La disponibilización de información sobre la calidad del gasto público, de manera que todos los funcionarios públicos puedan comparar y analizar vulnerabilidades en cada uno los sectores, fomenta una competencia sana entre ministerios.

- La escasa accesibilidad, la elevada complejidad técnica y la dispersión de la información del sector petrolero dificultan la gobernanza y la toma de decisiones en este sector, lo cual tiene un impacto en la eficiencia y un costo económico elevado para los países. La sociedad civil ocupa un rol central en el diseño y la implementación de estándares mínimos de transparencia integrales y participativos, a partir de los cuales la administración pública y el sector privado pueden encontrar soluciones innovadoras para incrementar la transparencia en todas las fases de la cadena de valor (este es, por ejemplo, el caso de Ecuador).

- Las políticas de transparencia focalizada constituyen un instrumento fundamental para prevenir y sancionar el lavado de activos. Como lo indica el caso de Guatemala, estas políticas tienen que estar centradas en los incentivos y las capacidades (muchas veces divergentes) de los actores principales del sistema antilavado. Los requisitos de información y las relaciones entre los órganos del Estado, las entidades financieras y no financieras, y las personas u organizaciones que realizan transacciones en el sistema financiero, se definen a partir de los estándares internacionales a los que se adhieren los países. Sin embargo, las definiciones más relevantes tienen lugar en el marco de la regulación a nivel nacional, lo cual abre espacios para que desde la regulación del sector se propongan políticas de transparencia focalizada.

- La construcción de viviendas y la asignación de créditos con tasas de interés muy bajas, inexistentes o subsidiadas por el Estado, están acompañadas de oportunidades para la discrecionalidad. Las políticas de transparencia focalizada, como es el caso en Colombia, pueden desempeñar un rol central en garantizar que exista información para conocer los beneficiarios y los criterios a partir de los cuales fueron tomadas las decisiones en este sector. Esto tiene el potencial de prevenir la incidencia indebida de intereses particulares y la existencia de costos injustificados en los contratos, y de fortalecer la calidad de los inmuebles que se entregan, entre otros beneficios.

- La creación de unidades fiscalizadoras altamente especializadas e institucionalmente fuertes puede mejorar la transparencia en el sector de infraestructura, como lo demuestra el caso de Chile. La definición de metas específicas de cumplimiento en los instrumentos gubernamentales de evaluación del desempeño y de control de la gestión puede ayudar a garantizar la sostenibilidad de políticas a favor de la transparencia. Esto, a su vez, debe estar acompañado de voluntad política para realizar inversiones en recursos humanos y financieros que permitan diseñar e implementar herramientas que apoyen la transparencia en el sistema de contratación y fiscalización de las obras públicas.

# PREFACIO

América Latina y el Caribe están evolucionando rápidamente; en las últimas dos décadas se han visto avances sin precedentes, a una escala que pocos hubieran creído posible. Los avances han sido sólidos, acompañados de reformas institucionales en gestión fiscal y financiera que han sentado las bases para la estabilidad y el fortalecimiento de nuestros sistemas financieros. Además existen nuevas instituciones y políticas que han mejorado la capacidad de los gobiernos para apoyar la formación del capital humano y ofrecer protección social a las familias de bajos ingresos. Hoy son reconocidos los logros en lo relativo a la reducción de la pobreza estructural, el progreso educativo y en materia de salud, y una mayor cobertura de servicios.

No obstante los notables progresos, la región enfrenta aún retos importantes para continuar avanzando hacia la consecución de los objetivos de crecimiento sostenible y reducción de la pobreza. Uno de estos retos está relacionado con el logro de gobiernos y administraciones públicas más íntegros, transparentes y responsables en su gestión para satisfacer las demandas ciudadanas de mejores bienes y servicios públicos.

El Banco tiene un compromiso de larga data con el fortalecimiento de la capacidad institucional de los Estados de la región. Desde hace más de una década, ha diseñado varias estrategias y planes de acción de apoyo a los países en sus esfuerzos para fortalecer la gobernanza. Esto incluye la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas como condiciones necesarias para un mejor gobierno, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional.

Esto lo hacemos aplicando un enfoque que resalta los beneficios de la integridad en la gestión pública en múltiples sectores económicos y sociales, como el sector financiero, las industrias extractivas y la infraestructura, entre otros. Asimismo, nuestro apoyo se dirige a fortalecer y modernizar los sistemas nacionales de administración financiera, de inversión y contratación pública, así como de integridad y control de la gestión. El Banco reconoce que, sin estos esfuerzos de largo plazo, no se puede lograr un desarrollo equitativo y compartido. Es por eso que apoyamos a las organizaciones de la sociedad civil (OCS) en sus esfuerzos para promover la transparencia y prevenir el fraude y la corrupción.

El Fondo de Actividades contra la Corrupción (AAF) se ha posicionado como un instrumento clave y catalítico para apoyar la agenda de transparencia del Banco, acompañando los esfuerzos de los países de la región para prevenir y controlar la corrupción. Es más, a través del aprendizaje que este Fondo permitió generar, se han podido explorar algunas de las fronteras del conocimiento en materia de transparencia focalizada. A través de ella, el Fondo contribuye al nuevo paradigma de gobierno abierto perseguido ahora por los países de la región.

Con el apoyo clave del gobierno de Noruega, el Fondo ha permitido al Banco responder de manera ágil y oportuna a las solicitudes de ayuda. Desde su concepción el AAF ha respaldado esfuerzos a nivel regional y en 10 países específicos. Después de cuatro años de operación, el Fondo ha ganado reconocimiento dentro y fuera del Banco por ser un instrumento catalizador de innovación y buenas prácticas en materia de acceso a la información y transparencia focalizada. En este informe se recogen algunas de las experiencias y lecciones aprendidas en cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Guatemala) con apoyo directo del Fondo.

En esta etapa de relanzamiento del AAF como Fondo Fiduciario de Transparencia, priorizaremos la atención a temas clave en la agenda reformadora de la región, como la transparencia en la gestión de los recursos naturales, la modernización de los organismos de control, y el fortalecimiento de la integridad financiera. Reforzamos el compromiso del Banco para lograr estos objetivos en un contexto de mayor responsabilidad política y creciente demanda ciudadana de gobiernos abiertos, los cuales se ven plasmados en la recientemente creada Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

América Latina y el Caribe están ante una oportunidad única para mantener su crecimiento y eliminar la pobreza que sigue afectando a uno de cada ocho habitantes en la región. Ello requerirá que todos los actores clave, gobiernos, sociedad civil, sector privado y comunidad cooperante, aúnen fuerzas y actúen decisivamente. Nosotros seguiremos sumándonos a esas fuerzas, agradeciendo en esta ocasión muy especialmente al gobierno de Noruega por su apoyo al AAF y por acompañarnos en nuestro compromiso con el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en la región.

**Luis Alberto Moreno**
Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C., septiembre de 2012

La transparencia y la integridad son factores clave para consolidar la gobernabilidad democrática y profundizar la modernización del Estado. La ciudadanía se construye con transparencia. Los gobiernos modernos y eficientes se caracterizan por una administración pública abierta, ágil y centrada en las expectativas de los ciudadanos.

En la década pasada los países de América Latina y el Caribe (ALC) realizaron un progreso significativo en el fortalecimiento de los marcos legales e institucionales para la prevención y el control de la corrupción, en un contexto de crecimiento económico y responsabilidad fiscal. Estos logros incluyen las leyes de acceso a la información que promueven la participación ciudadana en asuntos de interés público. Asimismo, se crearon instituciones para dar seguimiento y monitorear el cumplimiento de los marcos mencionados.

No obstante, existe una brecha entre la calidad del marco institucional para prevenir la corrupción y su implementación efectiva. De acuerdo con los índices de percepción, los ciudadanos de la región expresan desconfianza en sus gobiernos debido a la sensación de impunidad, falta de independencia en el control, opacidad en la administración de los recursos públicos y cuellos de botella burocráticos que afectan la distribución de los servicios públicos.

El anclaje de la transparencia en los gobiernos requiere un cambio cultural e institucional en la forma en que se gestionan los asuntos públicos, de manera de reducir los riesgos de corrupción y fomentar la calidad de la distribución de los servicios públicos. Esto supone que haya tanto una mayor oferta como una mayor demanda de transparencia. A través de las políticas de transparencia focalizada, los gobiernos pueden difundir información útil a los ciudadanos en forma actualizada y comprensible. Entretanto, los ciudadanos deben maximizar los beneficios que la apertura y la rendición de cuentas implican, aprovechando el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). También estos esfuerzos permiten visualizar cómo las reformas pro integridad contribuyen a la reforma del Estado y a la modernización de la administración pública, colocando al ciudadano en el corazón de la política pública, como usuario y controlador, para una mejor administración y distribución de los servicios públicos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha respaldado los esfuerzos de los países de la región para lograr abrir los gobiernos, posicionándose como una fuente principal de apoyo técnico y generación de conocimiento en temas de transparencia en la región. En marzo de 2007, con el apoyo del gobierno de Noruega, el BID creó el Fondo Fiduciario para Actividades contra la Corrupción (AAF, por sus siglas en inglés), con el propósito de fortalecer la capacidad institucional de los países prestatarios en sus esfuerzos para prevenir y controlar la corrupción. A través de este instrumento catalítico, el gobierno de Noruega y el Banco contribuyeron con más de US$8 millones en recursos no reembolsables. Además, el Fondo ha respaldado directamente el diseño de operaciones dirigidas a prevenir en particular la corrupción en Bolivia y Brasil.

El apoyo del Fondo está concentrado en tres áreas: i) promover el desarrollo y la implementación de prácticas innovadoras para facilitar el acceso a la información como una herramienta para prevenir la corrupción y mejorar la distribución de los servicios; ii) fortalecer la capacidad de las instituciones públicas, de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y del sector privado en el uso del acceso a la información para fomentar la integridad y el control de la corrupción, y iii) fortalecer las estrategias de prevención y control de la corrupción en las operaciones del Banco.

Después de cuatro años de estar el Fondo en operaciones, se han conseguido resultados concretos en estas tres áreas.

Con respecto a **la implementación de prácticas innovadoras para facilitar el acceso a la información,** se ha apoyado la generación de conocimiento en temas de frontera, como la institucionalización y la gestión estratégica de las instituciones a cargo de monitorear y aplicar las provisiones de las leyes de acceso a la información en Chile y en El Salvador, entre otros sitios.

En lo que atañe al **fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas,** el Fondo ha reforzado el acceso a la información en sectores clave como las industrias extractivas, el sector financiero y bancario, los subsidios públicos y los sistemas de control de la administración financiera, entre otros. Con el apoyo técnico y financiero del Fondo, los países han conseguido resultados concretos en dichos sectores. Por ejemplo, en Brasil, gracias al Observatorio del Gasto Público (ODP, por sus siglas en portugués), se han podido identificar irregularidades en el uso de los seguros de desempleo de pequeños pescadores, lo cual resultó en ahorros significativos para el gobierno federal. En Ecuador fueron removidas las barreras de acceso a la información en el sector petrolero a través de la adopción de estándares de transparencia en las industrias extractivas. En Argentina se identificaron vacíos de información en la distribución de subsidios en los sectores de agricultura, gas y transporte. En esta área en particular, el Fondo ha apoyado la mejora de las instituciones de supervisión y rendición de cuentas, como las oficinas nacionales de auditoría de Chile y El Salvador.

Otro fruto sobresaliente del apoyo del Fondo ha sido **el fortalecimiento de las estrategias de prevención y control en las operaciones del Banco.** En 2009 el Fondo respaldó el desarrollo del Plan de Acción para el Apoyo a los Países en sus Esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia (PAACT), y proveyó asistencia técnica para incorporar componentes de transparencia en las estrategias de país del Banco en más de seis países de la región.

Esta publicación representa un esfuerzo para consolidar las lecciones aprendidas en el contexto del Fondo y para documentar algunos de sus resultados, los que contribuyen a generar conocimiento sobre lo que funciona, lo que no funciona y por qué. Es importante enfatizar que en estas páginas no se pretende dar cuenta de todas las iniciativas para promover la transparencia focalizada que existen en la región, ni siquiera de todas las que el Fondo ha apoyado o está apoyando. La intención es presentar algunas experiencias relacionadas con esta herramienta catalítica que se ha puesto en marcha en los últimos cuatro años, a fin de exponer el conocimiento generado, detallar las lecciones aprendidas y anticipar los desafíos por delante.

El esfuerzo continúa y tenemos la esperanza de que esta publicación anime a los países de la región a seguir invirtiendo para la innovación en transparencia, tomando como ventaja la plataforma que ofrece la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Finalmente, esperamos que anime también a otros donantes a sumarse a esta iniciativa catalítica y estratégica para explorar nuevas fronteras en la promoción de la transparencia. En este sentido, puede decirse que en esta nueva fase el AAF se convertirá en el Fondo Fiduciario de Transparencia.

**Carlos Santiso**
Jefe
División de Capacidad Institucional del Estado
Departamento de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

**Harald Tollan**
Asesor Principal
Ministerio de Relaciones Exteriores
Gobierno de Noruega

# AGRADECIMIENTOS

Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra, de la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), coordinaron y editaron esta publicación. Se agradece a todos los autores que han contribuido: Thiago Alvim Camargo, Orazio J. Bellettini Cedeño, Estefanía Casadei, Luciana Díaz Frers, Sandra Elena, Roberto de Michele, Ezequiel Molina, Amon Narciso de Barros, Álvaro V. Ramírez Alujas, Marcela Restrepo Hung, Juanita Riaño y Sonia Tschorne Berestesky.

También se agradece muy especialmente a Alfredo González Briseño, María J. Jarquín y Juanita Riaño, quienes revisaron borradores de esta publicación y brindaron valiosos comentarios para los diferentes capítulos. Se agradece a Carlos Santiso, Jefe de la División de Capacidad Institucional del Estado del BID, quien animó y apoyó ampliamente el trabajo que se realiza en el marco del Fondo Fiduciario de Transparencia. Asimismo, se reconoce la contribución de Ana Corbacho, Economista Sectorial Principal de la Gerencia del sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD) del BID, quien proporcionó una invaluable retroalimentación, y de Sarah Schineller, quien guió toda la producción de este trabajo, así como de todo el equipo administrativo de la División de Capacidad Institucional del Estado y del personal de contratos de la Gerencia de Instituciones para el Desarrollo. También se agradece el apoyo de Gonzalo Afcha, Especialista Senior, Oficina de la Presidencia del BID; Tomás Serebrisky, Economista Sectorial Principal de la Gerencia de Infraestructura del BID; y de nuestros colegas Pedro Farías y Jorge Luis Von Horoch.

Finalmente, agradecemos al gobierno de Noruega, y en particular a Harald Tollan y Per Oyvind Bastoe, por su generosa contribución y por la confianza depositada en el Banco y su equipo de profesionales, desde el primer día que se puso en funcionamiento el AAF, así como el invaluable respaldo de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento, liderada por Santiago Levy, y de la Gerencia de Instituciones para el Desarrollo, a cargo de Ana María Rodríguez.

## Nicolás Dassen

Nicolás es abogado por la Universidad de Buenos Aires y posee un Master en Derecho Internacional de la Universidad de Nueva York. Actualmente se desempeña como Especialista Senior en la División de Capacidad Institucional del Estado del BID, donde trabaja en temas de transparencia y gobierno abierto, prevención de la corrupción, controles de auditoría interna y externa, y fortalecimiento parlamentario. Se ha desempeñado como consultor en prevención y control de la corrupción (2006-10), y como asesor en el Congreso de la Nación Argentina y en el Consejo de la Magistratura de ese país en temas de fortalecimiento institucional y justicia (2003-09), y ha sido Analista Principal de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción (2000-03). Ha sido experto titular de Argentina ante el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (Mesicic) en la Organización de los Estados Americanos (OEA) (2002-03) e integrante de la delegación argentina ante el Grupo Contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre 2000 y 2003. Ha ejercido como profesor de Derecho Constitucional en las Universidades de Buenos Aires (UBA) y de San Andrés, y de control de la corrupción en los posgrados de Derecho de la UBA y de la Universidad de Palermo (Buenos Aires), además de ser autor de varios artículos sobre los temas mencionados.

## Juan Cruz Vieyra

Juan Cruz es politólogo por la Universidad Católica de La Plata (Argentina) y posee un Master en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella – Johns Hopkins University. Actualmente trabaja como Asesor Técnico del Fondo de Transparencia del BID y es el punto focal en la División de Capacidad Institucional del Estado de dicha institución para la Iniciativa Gobernanza en las Industrias Extractivas. Desde 2006 ha participado en múltiples proyectos de préstamo y cooperación técnica orientados al fortalecimiento de la gestión pública en varios países de América Latina y el Caribe, con foco en el área de transparencia, acceso a la información y prevención de la corrupción. Antes de integrarse al Banco, trabajó como investigador del Departamento de Economía de la Universidad de Buenos Aires (2001-04); Profesor Adjunto del curso "Sistemas Políticos Comparados" en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Católica de La Plata (2004-05); Profesor Asistente del curso "Introducción al Conocimiento de la Sociedad y del Estado" en la UBA (2003-05); y Asistente de Investigación del curso "El Cono Sur de América Latina" en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins (2005-06).

### Thiago Alvim Camargo

Es Administrador Público graduado por la Escola de Governo da Fundação João Pinheiro y tiene una Maestría en Administración del Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais (CEPEAD/UFMG). Fue miembro de la carrera de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental del Gobierno de Minas Gerais, y ha trabajado en las áreas de modernización de la gestión y salud. Actualmente se desempeña como consultor vinculado al Instituto Publix, y ha participado de diversos proyectos de consultoría para organizaciones públicas, privadas y para el BID.

### Orazio J. Bellettini Cedeño

Graduado de la Escuela Agrícola Panamericana (Honduras) con un título en Ingeniería en Economía Agrícola, posee también un Master de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). En 2004 obtuvo además un Master en Administración Pública y Políticas Públicas por la Universidad de Harvard. Fue profesor en varias universidades y asesor de varias organizaciones de América Latina en temas relacionados con la transparencia, la educación y el rol de la evidencia en el proceso de las políticas públicas. Es cofundador y Director Ejecutivo de Grupo FARO, un *think-and-do-tank* que fomenta la participación de los ciudadanos en el fortalecimiento del Estado y la sociedad civil, mediante el diseño, la promoción y la implementación de políticas públicas que promueven la igualdad y el crecimiento en Ecuador en particular y en América Latina en general.

### Estefanía Casadei

Es Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales por la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y tiene en curso una Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, sede Argentina). Actualmente trabaja como Analista de Política Fiscal del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

### Luciana Díaz Frers

Es Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires y posee un posgrado en Economía Internacional del Instituto de Economía Internacional de Kiel, Alemania, además de ser Magíster en Historia Económica de Países en Desarrollo por la London School of Economics del Reino Unido. Actualmente se desempeña como la Directora de Política fiscal de CIPPEC. Anteriormente ha trabajado como Economista Investigadora en el Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de la Fundación Mediterránea y como asesora en el Ministerio de Economía de la Nación (Argentina). Ha sido docente de Maestría en la Universidad Nacional de Misiones y en la Universidad Torcuato Di Tella.

### Sandra Elena

Es abogada y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y es Magíster en Derecho Internacional por la American University de Washington D.C. Trabajó en programas

de reforma de la justicia y transparencia en más de 10 países de la región. Se desempeñó como especialista en Estado de Derecho en la International Foundation for Electoral Systems (IFES) en Washington D.C., y tuvo a su cargo programas de reforma en América Latina, Asia y África. Fue coordinadora de programas internacionales del Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (Fores). Trabajó como Directora de Desarrollo de Proyectos de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC). Asesoró a la Fiscalía General de la Ciudad de Buenos Aries, al Consejo de la Magistratura y a la Procuración de la Ciudad de Buenos Aires. Actualmente trabaja como Directora de Justicia y Transparencia de CIPPEC.

### Roberto de Michele

Es abogado por la Universidad de Buenos Aires y LL.M de la Yale Law School. Actualmente se desempeña como Especialista Principal en la División de Mercados de Capitales y Sector Financiero del BID. Fue Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción de Argentina; Gerente del Programa Iniciativa Privada para el Control de la Corrupción de la Fundación Poder Ciudadano; y trabajó como consultor del Banco Mundial, del BID, de las Naciones Unidas y de la OCDE, entre otros organismos. Es miembro fundador de la Asociación por los Derechos Civiles de Argentina. Entre otras publicaciones, es autor del libro *Los códigos de ética en las empresas* y uno de los coautores del *Anti-Corruption Toolkit* del Programa Global contra la Corrupción de las Naciones Unidas.

### Ezequiel Molina

Es doctorando en Política Económica en la Universidad de Princeton, y obtuvo el título de Licenciado y Magíster en Economía en la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Actualmente, es investigador visitante del Departamento de Investigación del BID y está trabajando en el diseño y la evaluación de reformas institucionales. Anteriormente, trabajó en las áreas de Pobreza y Género, de Sector Público y de Desarrollo Humano del Banco Mundial. En Argentina, fue investigador del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) y en la Fundación para la Investigación Económica Latinoamericana (FIEL). En la Universidad de Princeton, ha sido instructor de Econometría Avanzada en la Escuela de Políticas Públicas de Verano y asistente en el curso de Desarrollo Económico del Departamento de Economía. En la Universidad Nacional de La Plata, ha formado parte de diversas cátedras, entre ellas la de Economía y Regulación de los Servicios Públicos, la de Organización Industrial y la de Econometría de Series Temporales.

### Amon Narciso de Barros

Es graduado en Administración por la Universidade Estadual de Montes Claros. Se especializó en el área de Gestión de Recursos Humanos en el Centro Universitário Newton Paiva. Posee una Maestría del Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) como becario de la Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de Minas Gerais (Fapemig). También con beca de esta última, actualmente cursa el doctorado en CEPEAD/UFMG, con un período de seis meses como estudiante visitante en la Lancaster University Management School. Durante dos años dictó el curso de Administración del Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG).

### Alvaro V. Ramírez Alujas

Es investigador y fundador del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Política Pública (GIGAPP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, estudiante de

doctorado en Ciencias Políticas y cuenta con un Diplomado en Estudios Avanzados (DEA) en Gobierno y Administración Pública (2010) de la Universidad Complutense de Madrid. Es Administrador Público y posee una Licenciatura en Ciencias Políticas (1995) y un Master en Gestión y Política Pública de la Universidad de Chile (2001). Ha colaborado con el Grupo de Investigación en Liderazgo e Innovación en la Gestión Pública (GLIGP) del Instituto de Gobernanza y Gestión Pública del ESADE. Entre sus áreas de trabajo se encuentran: gobierno abierto e innovación en el sector público, reforma del Estado y modernización de la administración pública, gestión pública y acceso a la información.

### Marcela Restrepo Hung

Es socióloga y tiene un Master en Sociología por la Universidad del Valle (Colombia), además de haber realizado estudios en Planeación de Desarrollo Local por la Escuela de Planificación del Desarrollo/Sur Profesionales (Chile). Actualmente trabaja como Directora de Sector Público en la Corporación Transparencia por Colombia. Es investigadora, profesora y consultora en las áreas de gestión pública y participación ciudadana, con énfasis en la transparencia, la lucha contra la corrupción y el desarrollo territorial. En estas áreas, ha sido autora de varios artículos de investigación y de prensa. Entre sus cargos profesionales se incluyen: Investigadora Principal del Índice de Transparencia de Entidades Públicas y Desarrollo Espacial; e Investigadora, Socia y Directora de la Fundación Nacional por Colombia, Valle del Cauca.

### Juanita Riaño

Desde de febrero de 2011 se desempeña como Oficial de Integridad en la Oficina de Integridad Institucional del BID. Desde allí, desarrolla herramientas y metodologías para prevenir la corrupción y manejar el riesgo de integridad en actividades financiadas con recursos de la institución. Ha estado a cargo del programa de Herramientas Globales para Medir Corrupción en la Secretaría de Transparencia Internacional. Ha trabajado también en el Banco Mundial, en la implementación de diagnósticos de medición de la gobernabilidad y la corrupción para países de África y América Latina, y en el análisis de temas relacionados con la pobreza y la desigualdad del ingreso en esta última región. Además, se ha dedicado al análisis de la gobernabilidad corporativa en el Departamento de Estudios del Fondo Monetario Internacional (FMI), y a temas de finanzas públicas y economía cafetera en el Departamento Nacional de Planeación y la Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros de Colombia, respectivamente. Posee una Maestría en Economía y una Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Georgetown. Es economista de la Universidad de los Andes en Colombia y también cuenta con una Maestría en Economía de la misma universidad.

### Sonia Tschorne Berestesky

Es arquitecta urbanista, experta en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas, planes y programas en el ámbito de infraestructura, vivienda y territorio. Cuenta con una dilatada trayectoria profesional y de servicio público en Chile, en donde desempeñó los cargos de Directora Nacional de Arquitectura, Subsecretaria y, posteriormente, Viceministra de las carteras de Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales. Se desempeñó también como Coordinadora de Fiscalización de Obras Públicas y luego como Directora General del Ministerio de Obras Públicas de Chile, donde lideró un proyecto para la creación de una Superintendencia de Obras Públicas y un Programa de Modernización Institucional. Actualmente trabaja como consultora independiente. En el año 2000 recibió el premio “Mejor Arquitecto en el Sector Público”, otorgado por la Federación Panamericana de Asociaciones de Arquitectos.

PARTE 1

**Capítulo 1** 3
**La transparencia como herramienta de política pública**
Ezequiel Molina y Juan Cruz Vieyra

**Capítulo 2** 41
**Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe**
Álvaro V. Ramírez Alujas y Nicolás Dassen

El presente capítulo intentará describir, desde una perspectiva conceptual, cómo **la transparencia puede ser utilizada como una herramienta de política pública** y cuáles son los aspectos fundamentales que hay que tener presentes al pensar el **diseño y la implementación de políticas de transparencia focalizada en países latinoamericanos.**

Capítulo 1

# La transparencia como herramienta de política pública

Ezequiel Molina y Juan Cruz Vieyra

## Introducción

La transparencia y el acceso a la información constituyen una herramienta fundamental para la prevención y el control de la corrupción (Baena y Vieyra, 2011). Esto se debe a que inciden en la generación de canales de participación y en la identificación de deficiencias de los sectores público y privado que pueden ser ventanas de oportunidad para prácticas corruptas. Por otra parte, además de identificar deficiencias, la transparencia también puede ser utilizada como herramienta para promover una mayor eficiencia en el uso y la distribución de los recursos públicos en sectores como la educación, la justicia, la elaboración, la ejecución y el control de los presupuestos públicos, el financiamiento de las campañas políticas, o las industrias extractivas, entre otros.

Es aquí donde entra en juego el concepto de transparencia focalizada, cuya característica principal es la divulgación de información para alcanzar un propósito de política pública en particular, por ejemplo: disminuir los índices de contaminación del agua en una ciudad o población específica, o prevenir la violencia y la criminalidad entre jóvenes de 15 a 30 años. En este sentido, las políticas de transparencia focalizada intentan traducir el propósito de una política general a las realidades de un grupo específico de usuarios, tomando en cuenta las necesidades, los incentivos y las capacidades de comprensión de la información de una audiencia en particular, y usando mecanismos simples y eficientes que faciliten no sólo el acceso sino también el uso de dicha información.

Por ende, el punto de arranque de una política de transparencia focalizada es estudiar quiénes son los usuarios de la información, cuáles son sus incentivos y capacidades, qué dinámicas tienen los sectores en donde actúan, etcétera, ya que estas características son las que determinan los contenidos y los vehículos de divulgación de la información para promover la transparencia.

El presente capitulo intentará describir, desde una perspectiva conceptual, cómo la transparencia puede ser utilizada como una herramienta de política pública y cuáles son los aspectos fundamentales que hay que tener presentes al pensar en el diseño y la implementación de políticas de transparencia focalizada en países latinoamericanos. Para ello, se comenzará con una descripción del modelo conceptual desarrollado por Fung, Graham y Weil (2007) sobre transparencia focalizada, explicando qué son y cómo actúan las políticas en esta materia. Posteriormente, se detallarán quiénes son los usuarios de información en el marco de la aplicación de las políticas de transparencia focalizada, los cuales a menudo suelen ser los ciudadanos, pero también pueden ser las empresas, los jueces, los organismos de control y hasta los mismos funcionarios públicos. Por último, se examinará la anatomía de los mecanismos a través de los cuales operan las políticas de transparencia focalizada y su rol como herramienta de política pública.

En segundo lugar, utilizando el marco teórico desarrollado en el capítulo, se subrayarán determinados aspectos del escenario institucional de los países latinoamericanos que pueden tener un impacto en el marco de la implementación de políticas de transparencia focalizada. En este contexto se estudia la crucial importancia de tener en cuenta los incentivos de los actores (ciudadanos, funcionarios públicos y sector privado) que demandan y difunden información, y cómo estos incentivos pueden tener un impacto en las posibilidades de coordinar y articular intereses y capacidades disímiles, lo cual a su vez afecta la aplicación de las políticas de transparencia focalizada. Asimismo, se exponen algunos de los aspectos que pueden tener un impacto importante en la aplicación de estas políticas en la región, en particular el rol del Poder Legislativo, la visión de corto plazo en el marco del diseño y de la implementación de políticas, y los procesos de aprendizaje y retroalimentación en la gestión pública.

Esta aproximación del modelo de transparencia focalizada a la realidad de los países latinoamericanos ha puesto especial atención en los sistemas de incentivos y los escenarios de coordinación que son necesarios para que los objetivos de las políticas de transparencia focalizada se cumplan. Para cerrar este capítulo se revisó la bibliografía existente a fin de identificar características y resultados de las políticas de acceso a la información y promoción de la transparencia que fueron estructuradas a partir de elementos clave de transparencia focalizada.

## Repensando el modelo teórico de las políticas de transparencia

El estudio de las políticas de transparencia focalizada, al menos en lo que respecta a la formulación del marco teórico más completo y ordenado que existe al respecto, comienza con *Full Disclosure,* un libro escrito por Fung, Graham y Weil (2007). Estos autores se preguntaban si los gobiernos pueden legislar políticas de transparencia con el propósito de reducir los riesgos en materia salud, seguridad pública y estabilidad financiera, o con el objetivo de mejorar el desempeño de instituciones clave como las escuelas, los hospitales y los bancos. En otras palabras, los autores de *Full Disclosure* estructuraron un modelo a través del cual se pueda saber si la transparencia sirve para algo, más allá de ser un concepto amorfo de frecuente utilización en campañas de marketing político. En concreto, procuraron identificar para qué sirve la transparencia en el marco de la entrega de servicios públicos, o qué hay que hacer para que esta sirva con este propósito.

Para comenzar el análisis de tan fascinantes preguntas, Fung, Graham y Weil partieron de algunas premisas importantes. La primera es que más allá de los países en donde sean implementadas, los sectores en los que estén enfocadas, y los actores que involucren, las políticas de transparencia pueden dividirse en dos grandes grupos. Por un lado, existen aquellas que apuntan a abrir los archivos oficiales o el acceso a la información pública, puesto que esto representa un valor o un derecho universal. Se trata de las llamadas políticas de transparencia de primera generación, cuya expresión más conocida la constituyen las leyes de acceso a la información.

El tipo de control y rendición de cuentas que proponen las políticas de transparencia de primera generación es básicamente vertical. Si tienen acceso a la información pública, los ciudadanos cuentan con las herramientas fundamentales para controlar mejor lo que hacen los gobiernos (Rose-Ackerman, 1999).

Para estas políticas de transparencia de primera generación, la participación de la ciudadanía en la gestión gubernamental es, además, un valor fundamental en las democracias modernas. Dahl (2002) expresó que la idea de democracia supone una “masa crítica” de ciudadanos bien informados, bastante numerosa y activa. Y cuando el pueblo o la ciudadanía no tienen los elementos necesarios para cumplir con este rol que el sistema les exige, la democracia se desliza hacia el tutelaje.

Las políticas de acceso a la información de segunda generación, o transparencia focalizada, son aquellas que apuntan a divulgar una información específica, generalmente por parte de empresas o de organizaciones privadas, y que cumple un propósito también específico, por ejemplo: apalancar una política pública en particular o reducir algún riesgo que afecta la calidad de algún servicio público, como la educación, la salud, etcétera. Por su naturaleza, las políticas de transparencia focalizada tienen una fase importante de diagnóstico, en el marco de la cual se identifica el objetivo político preciso de la divulgación de información y además se precisa cuáles son las dinámicas, las capacidades y los incentivos de los usuarios de la información y de las entidades encargadas de divulgarla.

**Gráfico 1.1**
Proceso de elaboración de las políticas de transparencia

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fung, Graham y Weil (2007).

Un aspecto clave a partir del cual se diferencian las políticas de transparencia focalizada del resto de las políticas de transparencia es que su implementación se acompaña con la expectativa de resultados concretos en el corto y mediano plazo. Al estar relacionadas con la mejoría de un servicio público, los resultados de las políticas de transparencia pueden traducirse en beneficios concretos, pero si han sido mal diseñadas e implementadas, sus consecuencias pueden ser catastróficas. Si la información que se hace disponible está distorsionada, es incompleta o no se comprende correctamente puede desinformar y generar pánico (Graham, 2002).

En este sentido, los ejemplos que presentan Fung, Graham y Weil (2007) para identificar los resultados de las políticas de transparencia focalizada abarcan desde la creación de incentivos para que la industria automotriz fabrique vehículos con más y mejores medidas de seguridad, lo cual llevó a que se redujeran las muertes por accidentes de tráfico (resultado positivo) hasta la provisión de información de manera compleja y confusa sobre los índices de contaminación del agua de la red pública, lo cual implicó elevados índices de intoxicación de los consumidores (resultado negativo).

Asimismo, el tipo de información que se divulga a partir de la implementación de una política de transparencia focalizada difiere de la que se espera obtener a través de la una política de acceso a la información a nivel general. En este último caso, la información tiende a ser prescriptiva, y los usuarios de la misma no necesariamente entienden de forma automática de qué manera o para qué puede usarse dicha información. Por el contrario, a través de las políticas de transparencia focalizada se provee información específica que conlleva en sí misma un curso de acción por parte de los usuarios. Siguiendo los ejemplos del párrafo de arriba, estas acciones pueden ser que los ciudadanos compren automóviles más seguros o que suspendan la toma de agua de la red pública.

Por último, otro aspecto importante para identificar si estamos frente a la presencia de una política de transparencia focalizada es el reconocimiento de dónde y por qué surgen estas políticas. La mayoría de los casos presentados por Fung, Graham y Weil (2007) demuestra que las políticas de transparencia focalizada surgen como resultado de grandes riesgos no solucionados por los canales tradicionales de intervención del sector público (impuestos, subsidios, etc.), los cuales generaron no solamente la atención del público, sino también una acción de su parte. En resumen, las políticas de transparencia focalizada no surgen de una situación cómoda, de una campaña política exitosa, o de la cabeza de algún o algunos iluminados en los poderes Ejecutivo o Legislativo. Por el contrario, generalmente nacen en un contexto de crisis que requiere acción por parte de los legisladores, de los ciudadanos, de las empresas, o de la sociedad civil organizada.

En cambio, las leyes de acceso a la información, que conforman el ejemplo más claro de políticas de transparencia de primera generación, no siempre surgen de una situación de crisis, sino más bien de contextos de recambio político a nivel nacional; tienen propósitos amplios y abstractos, y no necesariamente los ciudadanos entienden que estén “relacionadas” con su vida cotidiana (Vieyra, 2009). Las estrategias nacionales anticorrupción, los planes de acción y la creación de organismos y comisiones especializadas en la lucha contra la corrupción también son ejemplos ilustrativos de este tipo de políticas de transparencia que salen a la luz en contextos donde hay un recambio político, especialmente a nivel del Poder Ejecutivo nacional.

## Usos de las políticas de transparencia focalizada

La efectividad de las políticas de transparencia focalizada se puede estudiar en función de la capacidad de estas políticas para proveer información en los momentos y lugares apropiados, y de acuerdo con los vehículos que permitan a los usuarios tomar decisiones. En otras palabras, estas políticas no necesariamente aumentan la cantidad de información, sino que construyen vehículos, y traducen o generan información específica, elementos a partir de los cuales se puede obtener algún beneficio en el corto o mediano plazo.

Los usuarios de la información que se divulga a través de una política de transparencia focalizada pueden ser los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los sindicatos, los organismos de control, las empresas, o las diversas unidades o ministerios pertenecientes al sector público. Mientras que las

políticas de acceso a la información de primera generación entienden que los ciudadanos son los usuarios de la información, de manera genérica y uniforme, las políticas de transparencia focalizada se estructuran sobre la base de los incentivos, las capacidades y las necesidades del grupo de usuarios que sea el objetivo de la política.

Fung, Graham y Weil (2007) explican con detalle el uso de las políticas de transparencia focalizada por parte de dos usuarios en particular: ciudadanos y empresas. Sin embargo, un aspecto interesante es que las políticas de transparencia focalizada también pueden estar estructuradas sobre la base de usuarios como los organismos de control, los intermediarios financieros, o los funcionarios públicos. Por ejemplo, en Brasil el órgano de control interno del gobierno federal, la Controladoria-Geral da União (CGU, por sus siglas en portugués), ha diseñado una herramienta, el Observatorio del Gasto Público (ODP, por sus siglas en portugués), a partir de la cual se analiza información sobre anormalidades en el gasto público federal. Esta información se pone a disposición de los funcionarios públicos con la idea de que tomen acciones para prevenir o remediar vulnerabilidades que pueden desembocar en un hecho de corrupción (véase el capítulo 4 de este libro).

El ejemplo del ODP, aunque no es un ejemplo típico de lo que Fung, Graham y Weil denominan política de transparencia focalizada, cuenta con las características fundamentales que definen a estas políticas. En el cuadro 1.1 se presentan dichas características en relación con el ODP.

**Cuadro 1.1**
Las políticas de transparencia focalizada y el caso del ODP de Brasil

| Elementos constitutivos de las políticas de transparencia focalizada | El caso del ODP de Brasil |
|---|---|
| Identificación de un objetivo político preciso. | Prevenir y controlar la corrupción en el gasto público del gobierno federal. |
| Identificación y estudio del funcionamiento / organigrama de la entidad o del conjunto de entidades que presentan déficits en el acceso a la información, y también de los grupos intermediarios que desempeñan un rol en la demanda y distribución de la información. | El ODP estructura sus intervenciones a partir de las dinámicas, las capacidades y los incentivos que cada sector o ministerio del gobierno federal puede tener para prevenir y controlar la corrupción en el gasto público. |
| Definición del alcance de las políticas, lo cual generalmente implica negociaciones políticas y toma de decisiones en función del alcance de la intervención. | El alcance de las intervenciones a través del ODP está delimitado al análisis de las compras y adquisiciones de bienes y servicios de parte de ministerios específicos del sector público del gobierno federal. |

*Continúa*

**Cuadro 1.1**
Las políticas de transparencia focalizada y el caso del ODP de Brasil *(continuación)*

| Elementos constitutivos de las políticas de transparencia focalizada | El caso del ODP de Brasil |
|---|---|
| Definición de la estructura y del vehículo de la información: la estructura de la información requiere una especificación cualitativa y cuantitativa; asimismo, debe determinarse la frecuencia con la cual se divulgará, y la manera o el vehículo por el cual se transmitirá. | Los datos que dan lugar a recomendaciones (información cualitativa) se presentan a través de un oficio administrativo. La CGU también ha creado una interface Web para que los funcionarios públicos puedan acceder a la información cuantitativa a partir de la cual se establecieron las recomendaciones (gráficos, estadísticas, fuentes de información, etc.). La frecuencia en la difusión de la información depende del caso concreto del que se trate. |
| Capacidad de cumplimiento de las políticas: deben identificarse las entidades de control y monitoreo del cumplimiento de las políticas de acceso a la información. | La misma CGU ha institucionalizado el uso del ODP y ha dispuesto que los datos que se brindan a los gestores públicos sean monitoreados en el marco de las auditorías a las que están sujetos los ministerios del sector público en el gobierno federal. |

## Mecanismos de las políticas de transparencia focalizada

El mecanismo central a través del cual actúan las políticas de transparencia focalizada es haciendo visible la información sobre las actividades del gobierno o del sector privado. Con esta información, los ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado (en particular, la "competencia"), y los organismos de control, entre otros, pueden hacer un mejor trabajo de monitoreo y reclamar un mejor desempeño en la gestión pública y privada. Este mecanismo puede funcionar a través de las potenciales pérdidas por la reducción en las ventas en el caso del sector privado o de la popularidad en el caso de los servidores públicos y representantes políticos.

En particular, este mecanismo se puede descomponer en tres condiciones necesarias para el éxito de las políticas de transparencia focalizada:

1. **La comprensión** de información previamente desconocida. Esta tendrá que ser suficiente para cambiar las creencias previas del usuario de la información sobre un tema en particular.

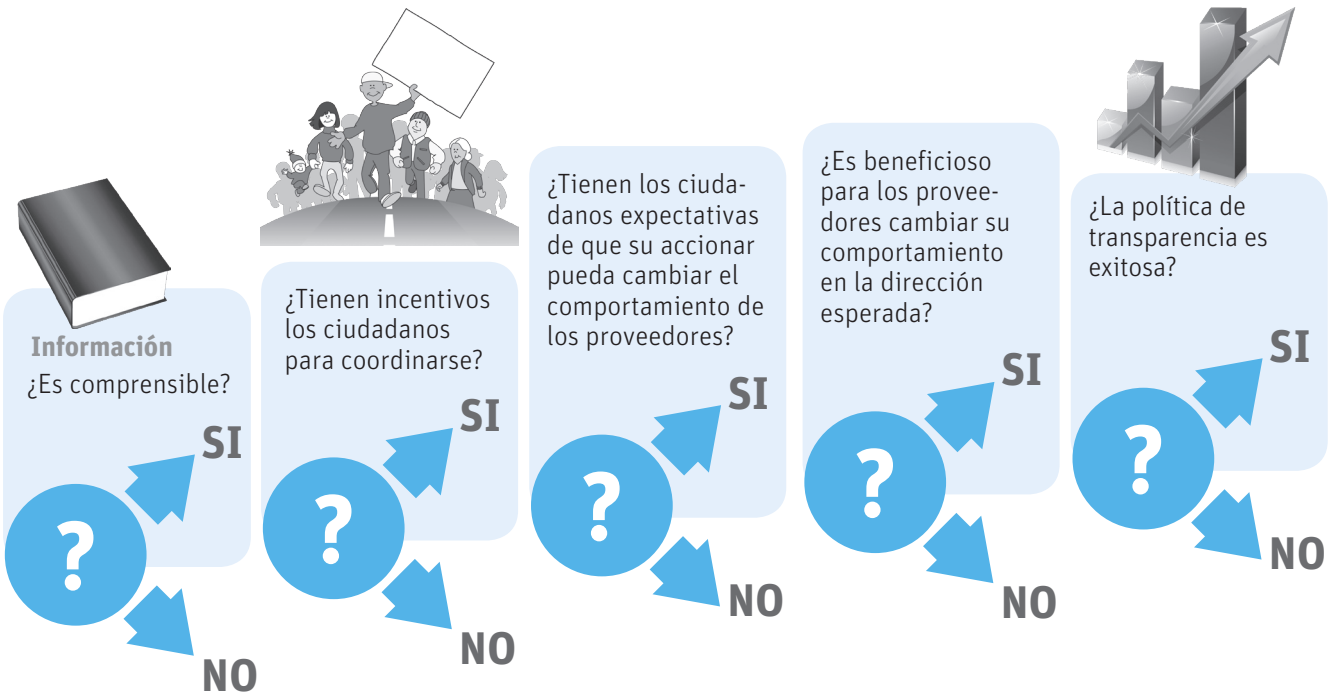
2. **La coordinación** entre los usuarios para poder actuar frente a esta nueva información.

3. **El cambio en el comportamiento** esperado de la entidad acerca de la cual se revela información, ya se trate de empresas, organismos de control, servidores públicos, etcétera. Esta condición se puede dividir en dos subcondiciones:

   - **Beneficios superiores a los costos.** El beneficio de actuar en la dirección esperada deberá ser mayor que el costo asociado a ignorar el reclamo por parte de empresas, servidores públicos y demás entidades.

- **Expectativas con respecto al accionar de las entidades.** Las expectativas de los usuarios de la información con respecto a cómo responderán las entidades afectadas frente al accionar de los usuarios deberán ser positivas.[1] Esto quiere decir que los usuarios deben creer que las entidades obtienen beneficios netos de responder a sus demandas y solucionar el problema.

**Gráfico 1.2**
Anatomía de los mecanismos de funcionamiento de las políticas de transparencia focalizada




El diseño de las políticas de transparencia focalizada ha puesto un gran esfuerzo en: i) asegurarse quiénes van a usar la información y para qué va a ser utilizada y ii) confirmar que la información que se provee sea comprensible y que los usuarios sean capaces de resolver el problema de la acción colectiva. Sin embargo, los problemas de incentivos que tienen las entidades para cambiar su comportamiento han recibido una atención relativamente menor. A continuación se indaga cada una de las condiciones necesarias para que el desempeño de las políticas de transparencia sea positivo.

[1] En el caso en que los actores se comporten como agentes racionales, de acuerdo con la teoría económica, no habría distinción entre estas dos condiciones. Sin embargo, si las teorías del comportamiento humano utilizadas tienen en cuenta la racionalidad limitada de los individuos, el cumplimiento de una condición no es concluyente para saber si la segunda condición también se ha cumplido.

## La comprensión de la información

Un primer factor condicionante del éxito de las políticas de transparencia es qué información se va a difundir (contenido) y cómo se va a presentar (vehículo) para que tenga un impacto en los usuarios. Esto quiere decir que la información tiene que ser no sólo comprensible sino también relevante para quienes la vayan a recibir. El hecho de que las personas desconozcan la información puede responder a lo que Sims (1998, 2003, 2006) denomina desatención racional (*rational innatention*). Esta teoría argumenta que los individuos tienen una capacidad de atención limitada y por ende tienen que decidir cómo asignarla. Por lo tanto, puede ser óptimo para las personas no prestar atención a cierta información, dado que no es relevante y compite contra otra información relativamente más importante. Como consecuencia, introducir nueva información no siempre va a desencadenar nuevas creencias o cambios en el comportamiento.

Para que la información pueda cambiar la acción de su receptor, se debe desencadenar una serie de comportamientos en la cual la información debe ganar muchas batallas antes de poder ser utilizada para la toma de decisiones.

**Recuadro 1.1**
Transparencia focalizada y comprensión cívica

De acuerdo con Lupia (2004), existen ciertas condiciones necesarias para que las políticas de transparencia focalizada mejoren la comprensión cívica. Para ello, la información presentada debe ser:

- Desconocida por los individuos.
- Lo suficientemente relevante y confiable para que los individuos presten atención y dicha información permanezca en la memoria.
- Incorporada a la memoria de largo plazo del individuo para que luego pueda ser utilizada cuando se lo considere necesario.
- Utilizada en el momento oportuno para la toma de decisiones.

Fuente: Lupia (2004).

## La coordinación entre los usuarios

La importancia de este componente en la efectividad y el impacto de las políticas de transparencia focalizada depende en gran parte del tipo de coordinación que exista entre los receptores de la información. Se pueden identificar dos casos extremos de coordinación: coordinación automática y coordinación compleja.

Existe *coordinación automática* cuando el beneficio individual de tomar la decisión es mayor que el costo, independientemente de lo que hagan los demás actores. Este es el caso de muchas de las políticas de transparencia focalizada orientadas al sector privado o destinadas a mitigar riesgos en el sector público. Se observa, por ejemplo, cuando las personas reciben información acerca de defectos en un modelo de automóvil y su reacción es dejar de comprar ese modelo, o cuando los consumidores deciden cambiar su dieta alimentaria como consecuencia de la publicación de la información nutricional. En el sector público

se destacan las iniciativas destinadas a prevenir riesgos, como las campañas informativas orientadas a que se adopten determinadas normas de higiene para prevenir ciertas enfermedades. En estos casos, los beneficios y costos asociados a la decisión de los usuarios de la información no dependen de las acciones de otros usuarios.

Por otro lado, existe *coordinación compleja* en los casos en que el costo o el beneficio de determinada acción dependen en parte de las acciones llevadas a cabo por los demás usuarios de la información. Este es el caso, por ejemplo, de las políticas de transparencia que dan información sobre la baja calidad en la provisión de los servicios públicos. Para que estas políticas logren tener un efecto positivo en la calidad de los servicios provistos, se necesita que algunos de los ciudadanos paguen el costo de monitorear el servicio. La naturaleza de estos servicios (escuelas, hospitales, autopistas, etc.) hace que los beneficios asociados puedan ser disfrutados por todos los ciudadanos de una región. Ante esto, los ciudadanos van a tener incentivos para no participar del monitoreo, esperando que otros ciudadanos lo hagan y ellos igualmente puedan disfrutar de los beneficios. Si todos los ciudadanos piensan de esta manera, será muy difícil lograr coordinación en estos casos, y por ende la calidad de los servicios públicos empeorará.

A continuación se realiza una descripción más detallada de estos mecanismos de coordinación ciudadana, utilizando para ello los avances de la teoría de juegos para entender el mecanismo de toma de decisiones de los ciudadanos.

## Coordinación automática

Nada mejor para mostrar este punto que desarrollar el caso que presentan Fung, Graham y Weil (2007) sobre una política de transparencia focalizada implementada por el Congreso de Estados Unidos en el año 2000, que puso de manifiesto el mal diseño de las camionetas utilitarias deportivas (SUV), lo que había generado gran número fatalidades en la década de 1990.

Para poder conceptualizar estos hechos utilizando la teoría de juegos se necesita comenzar asignando un nivel de utilidad de los ciudadanos en función de las distintas acciones que podrían haber tomado.

Las utilidades elegidas aquí para cada una de las acciones nos permiten identificar el caso en el cual las decisiones de un usuario de la información son independientes de las decisiones de los demás. Cualquier esquema de utilidades que respete esta premisa obtendrá el mismo resultado conceptual que el que obtenemos nosotros.

Cada uno de los ciudadanos que ha sido informado sobre los problemas de las camionetas SUV, de comprar la camioneta, obtiene un costo en términos de utilidad igual a 1 y un beneficio igual a 0. En el caso de no comprar la camioneta, el ciudadano tiene un costo y un beneficio de 0. Es importante notar que los pagos no dependen de lo que haga el otro ciudadano.

**Cuadro 1.2**
Coordinación automática en el juego de la compra de camionetas SUV

| | | Ciudadano 2 | |
|---|---|---|---|
| | | Comprar (C) | No comprar (NC) |
| **Ciudadano 1** | Comprar (C) | -1,-1 | -1,0 |
| | No comprar (NC) | 0,-1 | 0,0 |

El cuadro se lee de la siguiente manera: el extremo superior izquierdo simboliza los pagos de los ciudadanos cuando ambos deciden comprar el vehículo. El primer número (-1) simboliza la utilidad del ciudadano 1 cuando decide comprar el vehículo, al igual que el ciudadano 2. El segundo número (-1) simboliza la utilidad del ciudadano 2 cuando decide comprar el vehículo al igual que el ciudadano 1. En el extremo superior derecho nuevamente el primer numero (-1) es la utilidad del ciudadano 1 cuando decide comprar el vehículo en el caso de que el ciudadano 2 decida no hacerlo. El segundo número (0) es la utilidad del ciudadano 2 cuando decide no comprar el vehículo y el ciudadano 1 sí lo compra. De la misma manera se pueden leer las utilidades de los ciudadanos en los otros escenarios.

La estrategia de cada ciudadano de acuerdo con la tabla de pagos es clara: si el ciudadano compra la camioneta obtiene 0-1= -1 utilidad, cifra que es inferior a 0, que es la utilidad de no comprar la camioneta. Este análisis nos permite predecir que, ante estas condiciones, la estrategia dominante para los ciudadanos, una vez que hayan obtenido y comprendido la información suministrada, será no comprar la camioneta. Como se señaló más arriba, la utilidad que obtiene cada ciudadano es independiente de las elecciones de otros ciudadanos. Esto nos permite concluir que la coordinación de los individuos en la estrategia de no comprar (NC, NC) es el único equilibrio de Nash de este juego.[2] Se puede comprobar fácilmente que este es el único equilibro de la manera en que se explica a continuación. ¿Cuál sería la utilidad obtenida por el ciudadano 1 si se desviara de la acción predicha por el equilibrio de Nash? Si decidiera comprar la camioneta obtendría una utilidad menor que en el caso de no comprar la camioneta. El resultado es el mismo para el ciudadano 2. Por ende, la conclusión es que no existen incentivos por desviarse del equilibrio predicho (NC, NC). Cuando no existen incentivos para desviarse, estamos ante un equilibrio de Nash. Cabe notar que la coordinación es automática en este caso y el equilibrio predicho es eficiente. Esto significa que no existe ningún otro equilibrio en el cual la suma de utilidades de los participantes sea mayor que la encontrada en este equilibrio.

## Coordinación compleja

Imagínese un caso de política de transparencia focalizada en el cual se brinda información a los padres sobre el pobre récord de asistencia de los maestros, así como el magro desempeño promedio de los alumnos de la escuela. Asimismo, se les provee información acerca de cómo involucrarse en las escuelas a través de la asociación de padres. Se asume también, para este caso, que los padres no tienen dudas de que, ante su reclamo y su monitoreo, los maestros y la escuela responderían mejorando el desempeño.[3] Cada uno de los padres que recibió la información debe decidir qué acción tomar. Se supone que sólo hay dos decisiones posibles: i) reclamar e involucrarse en la administración del colegio a través de la asociación de padres o bien ii) no reclamar ni tampoco involucrarse.

Si bien los padres reciben un beneficio en términos de mejorar el desempeño de la escuela que repercutirá en una mayor cantidad de horas y una mejor calidad en la educación de sus hijos por involucrarse en el control social, saben que hay otros padres que también podrían hacerse cargo de monitorear el accionar de la escuela. Si sólo existiera un padre y un alumno, el padre tendría incentivos para participar del control,

[2] En teoría de juegos, el equilibrio de Nash (formulado por John F. Nash, Jr., ganador del Premio Nobel de Economía en 1994) se define como un modo de obtener una predicción de equilibrio para juegos que involucren a dos o más jugadores. Si hay un conjunto de estrategias tal que ningún jugador se beneficia cambiando su estrategia mientras los otros no cambien la suya, entonces ese conjunto de estrategias y las ganancias correspondientes constituyen un equilibrio de Nash.

[3] Es importante aclarar que la atención a este tipo de supuestos es uno de los aspectos clave para estudiar la efectividad de las políticas de transparencia focalizada en América Latina desde el punto de vista de la teoría de juegos.

dado que en su ausencia no existiría control alguno. Sin embargo, a medida que haya más padres, estos van a tener mayores incentivos para no monitorear y esperar a que otros padres paguen el costo de hacerlo. Esto se denomina el "problema del polizón", dado que los padres de nuestro ejemplo, al igual que los polizones, quieren obtener un servicio (en este caso incrementar el desempeño de la escuela) en forma gratuita, sin tener que pagar el costo de monitorearlo. Si todos los padres piensan igual, se presenta una situación en la cual no existe ningún control social y por ende no se puede mejorar la calidad del servicio.

Ahora se pueden conceptualizar estos hechos utilizando la teoría de juegos. Si solamente un padre es el único que reclama y se involucra en el monitoreo, este padre paga un costo de 3 y recibe un beneficio de 5 unidades en términos de utilidad.[4] Si un padre no participa del monitoreo pero el otro si lo hace, el que no participa no tiene que pagar costo alguno y recibe un beneficio de 5. Si ambos padres participan del reclamo y del monitoreo el costo es menor[5] (2 unidades) y el beneficio es de 5 unidades para cada uno. Su beneficio esperado es entonces 5-2=3. Si ambos deciden no reclamar ni monitorear, entonces no tienen ni costos ni beneficios asociados.

**Cuadro 1.3**
Coordinación compleja en el juego de la asociación de padres

| | | Padre 2 | |
|---|---|---|---|
| | | Reclamar (R) | No reclamar (NR) |
| **Padre 1** | Reclamar (R) | 3,3 | 2,5 |
| | No reclamar (NR) | 5,2 | 0,0 |

En este juego existen dos equilibrios de Nash en estrategias puras (la estrategia es independiente de las probabilidades con las que el otro individuo elija sus estrategias) y uno en estrategias mixtas.

- **Equilibrio en estrategias puras:** si el padre 1 reclama y monitorea, al padre 2 no le conviene reclamar y viceversa. Por lo tanto, en equilibrio sólo uno se involucra en monitorear la escuela. Cabe notar nuevamente que en estos casos no hay ningún desvío rentable para los padres.
- **Equilibrio en estrategias mixtas:** se considera primero al padre 1, denominando q a la probabilidad de que reclame y se involucre el padre 2. Las utilidades de reclamar (R) y no reclamar (NR) para este individuo son:
    - U1(R, q) = 3q + 2(1-q), dado que si el padre 1 reclama tiene una utilidad de 3 cuando el padre 2 también reclama (lo que ocurre con probabilidad q) y de 2 cuando el padre 2 no reclama (lo que ocurre con probabilidad 1-q).
    - U1(NR, q) = 5q + 0(1-q), dado que si el padre 1 no reclama tiene una utilidad de 5 cuando el padre 2 reclama (lo que ocurre con probabilidad q) y de 0 cuando el padre 2 no reclama (lo que ocurre con probabilidad 1-q).

[4] Nuevamente la elección de pagos específicos es arbitraria; sólo importa la relación entre los pagos de los distintos actores.
[5] Esto refleja la presencia de una función de costos en la cual cada padre tiene un costo menor a medida que haya más padres involucrados.

Para encontrar un equilibrio en estrategias mixtas, se persigue la lógica de que un ciudadano tiene que permanecer indiferente entre las acciones "mixtas" de su elección. Simple álgebra demuestra que el padre 1 es indiferente entre reclamar y no reclamar cuando U1(R, q)= U1(NR, q), esto es, cuando la probabilidad de que el padre 2 reclame es q=1/2. Realizando el mismo análisis para el padre 2, quien tiene las mismas preferencias, se obtiene que es indiferente entre monitorear y no monitorear cuando la probabilidad de que el padre 1 se involucre en el monitoreo (que denominamos p) es p=1/2. Por lo tanto, el equilibrio de Nash en estrategias mixtas consiste en elecciones aleatorias por parte de los ciudadanos con probabilidad de monitorear igual a p=q=1/2, lo que deriva una utilidad esperada de 2,5 para cada uno. La matriz resultante de probabilidades se presenta en el cuadro 1.4.

**Cuadro 1.4**
Probabilidad de reclamar e involucrarse en la asociación de padres

| | | Padre 2 | |
|---|---|---|---|
| | | Reclamar (R) (q=1/2) | No reclamar (NR) (1-q=1/2) |
| Padre 1 | Reclamar (R) (q=1/2) | 0,25 | 0,25 |
| | (q=1/2) | 0,25 | 0,25 |

Puede notarse que en este equilibrio de Nash, el 25% de las veces aparece un resultado ineficiente en el cual ninguno de los padres se involucra en la educación de sus hijos a través de la asociación de padres. Es ineficiente porque nadie monitorea a la escuela y la suma de beneficios es menor que en otros equilibrios.

Si el análisis se extiende a N padres se encuentra que:

- A medida que aumente el número de personas involucradas es posible converger a un único equilibrio en estrategias puras donde ningún ciudadano se involucrará en la asociación de padres. Esto es así porque la brecha entre los beneficios y los costos se achica hasta volverse negativa. Esto quiere decir que, marginalmente, al añadir un ciudadano más, aumenta el costo de monitorear una escuela con mayor cantidad de alumnos, mientras que el beneficio permanece fijo.
- En cuanto al equilibrio en estrategias mixtas, a diferencia del caso en el que hay sólo dos padres, el problema de apatía se vuelve más serio a medida que aumenta el número de padres involucrados. A medida que hay más ciudadanos, la probabilidad de que uno decida no reclamar aumenta. Más aún, la probabilidad que nadie (entre todos los padres) reclame también crece con el número de padres. Cuando N es muy grande existe la posibilidad de que nadie reclame ni se involucre en ninguno de los equilibrios en estrategias mixtas, lo cual implica un resultado ineficiente.

Este simple modelo permite comprender una de las posibles razones del por qué la convivencia entre muchas personas puede llevar a la apatía y la falta de participación. La interpretación de este resultado es que, ante la masificación de las personas que podrían tener algo en juego, existe un "dilema del polizón" (*free-rider*) por el cual ninguna persona elige pagar los costos de reclamar e involucrarse en la educación de sus

hijos suponiendo que alguna otra persona lo hará. El problema acontece cuando la mayoría de las personas tiene un razonamiento similar y por ende crece la probabilidad que ninguno se involucre.[6]

La literatura sobre cooperación es mucho más extensa que la que este capítulo aplica con respecto a los juegos de cooperación. Existen autores (Axelrod, 1984; Matsui, 1991 ; Kim y Sobel, 1995; Fudenberg y Levine, 1998; Mailath, Morris y Postlewaite, 2001; Ely, 2002; Grief, 2000; Grief y Laitin, 2004) que enfatizan el rol de la "capacidad de coordinación" para producir la evolución hacia equilibrios eficientes donde existe coordinación entre los actores. Este instrumento puede abarcar desde acciones de comunicación entre los ciudadanos (*cheap talk*) hasta mecanismos de compromisos mutuos.

En resumen, las políticas de transparencia focalizada analizadas nos dejan ciertas lecciones. Para que dichas políticas sean efectivas, no solamente es importante que se piense en los contenidos y vehículos de la información, o en las capacidades de comprensión de los usuarios: también es crucial que existan mecanismos que fomenten la coordinación entre los propios usuarios de la información. Si no se toma en cuenta este aspecto a veces olvidado en el marco del diseño de una política de transparencia focalizada, un potencial éxito podría convertirse en una política destinada al fracaso.

## El cambio en el comportamiento de la entidad objetivo

Hasta ahora el foco de atención se ha puesto en los usuarios de la información. Sin embargo, el éxito de las políticas de transparencia focalizada muchas veces descansa en los incentivos que tienen las entidades objetivo.[7] Estas no siempre se verán incentivadas para cambiar su comportamiento frente al reclamo de los usuarios de información; sólo harán lo que se espera de ellas cuando el beneficio asociado al cambio, ya sea en términos de reputación, popularidad o futuras ventas, entre otras, sea mayor que el costo presente.

Cuando los incentivos de los usuarios y entidades objetivo no están alineados con el propósito de las políticas de transparencia, es muy difícil lograr los resultados anticipados por dichas políticas.

En esta sección se analizará el caso (i) anticipado arriba, en el cual los incentivos de las entidades no están alineados con los objetivos de los usuarios de la información. Esto es así porque los beneficios de tomar la acción esperada por parte de las entidades son menores que el costo asociado a dicha acción. Más adelante se tratará el caso (ii), para el cual se analizan los problemas que se han observado en países en desarrollo.

Dentro del caso (i) hay dos escenarios en los cuales el beneficio de las empresas, los servidores públicos y demás organismos puede ser menor que el costo asociado al cambio de comportamiento esperado frente a la nueva información.

En el primer escenario, el costo asociado a cualquier desvío del curso de acción actual es mayor que su beneficio. A este caso lo denominamos *puja de intereses*. Un ejemplo de esta puja se puede enmarcar en la experiencia de las cadenas de comida rápida de Estados Unidos, que dedicaron grandes cantidades

[6] No es difícil imaginar situaciones en América Latina en las cuales se hace patente el "dilema del polizón". Por ejemplo, obsérvese la necesidad de que los ciudadanos hagan rendir cuentas a las empresas de transporte con el objetivo de que estas mantengan estándares de calidad en la prestación de los servicios, especialmente en las grandes ciudades.

[7] Para algunos encargados de divulgar la información, pueden no ser las "entidades objetivo", según el término utilizado en este capítulo. Por ejemplo, existen organizaciones de la sociedad civil que se encargan de traducir y publicar datos oficiales para que estos puedan ser utilizados por los usuarios.

de recursos económicos para que, a través de prácticas de *lobby*, quedasen exentas de la legislación que exige dar cierta información nutricional sobre los productos ofrecidos.[8] Sabiendo que esto tendría un efecto nocivo en la supervivencia de las empresas de comida rápida, decidieron adoptar una estrategia proactiva para intentar impedir que los legisladores se expidieran sobre este asunto. Como consecuencia, en muchos estados de Estados Unidos, no se llegaron a estructurar políticas de transparencia focalizada en las cadenas de comida rápida. Esta ha sido una verdadera oportunidad perdida para un país con una tasa de obesidad tan alta como Estados Unidos.

El segundo escenario tiene lugar cuando existe un cambio de comportamiento pero este es distinto al esperado por el objetivo de la política. Se trata de lo que denominamos *consecuencias no deseadas de las políticas de transparencia*. Gavazza y Lizzeri (2006) y Prat (2005) proporcionan varios ejemplos que pueden entenderse en esta línea, entre ellos el del tiempo que tardan las distintas agencias administrativas del Estado para efectuar un trámite simple, como el otorgamiento de la licencia de conducir. El problema de dar a conocer esta información es que puede generar un exceso de demanda sobre estas agencias sin que haya ningún cambio en el sistema de compensaciones de los empleados públicos. Anticipando esto, el personal de dichos organismos podría reducir su eficiencia una vez puesta en marcha la política de transparencia. El punto más general es que en mercados en los cuales existen rigideces en los precios (en este caso el de los salarios del sector público), las políticas de transparencia pueden ser contraproducentes.[9] Otro caso similar es el de las políticas de transparencia focalizada que intentan medir el desempeño de maestros, escuelas y hospitales. Estas políticas pueden dar lugar a incentivos para que los agentes se comporten estratégicamente y no de la manera en que el espíritu de la política de transparencia pretende. Por ejemplo, piénsese en el uso de exámenes estandarizados a los estudiantes como mecanismo para evaluar a los maestros. Esta política puede generar consecuencias no previstas, haciendo que los maestros pongan más esfuerzo en educar a los alumnos en técnicas que mejoren su desempeño en los exámenes estandarizados en vez de focalizarse en enseñarles la currícula. Por eso, si estas políticas no se implementan correctamente ni se actualizan con frecuencia para impedir que se alejen de su espíritu, se crean incentivos para que los maestros enseñen sólo técnicas para contestar exámenes estandarizados, que las escuelas seleccionen sólo a los mejores estudiantes y los hospitales a los pacientes con menor riesgo de mortalidad.

## El rol de la transparencia focalizada como herramienta de política pública

Antes de estudiar el uso de la transparencia como política pública, es importante estudiar el "ciclo de acción" a través del cual Fung, Graham y Weil (2007) pudieron echar luz sobre cómo se llena el espacio entre la divulgación de información y, por ejemplo, la reducción de un riesgo asociado con el consumo de los servicios públicos.

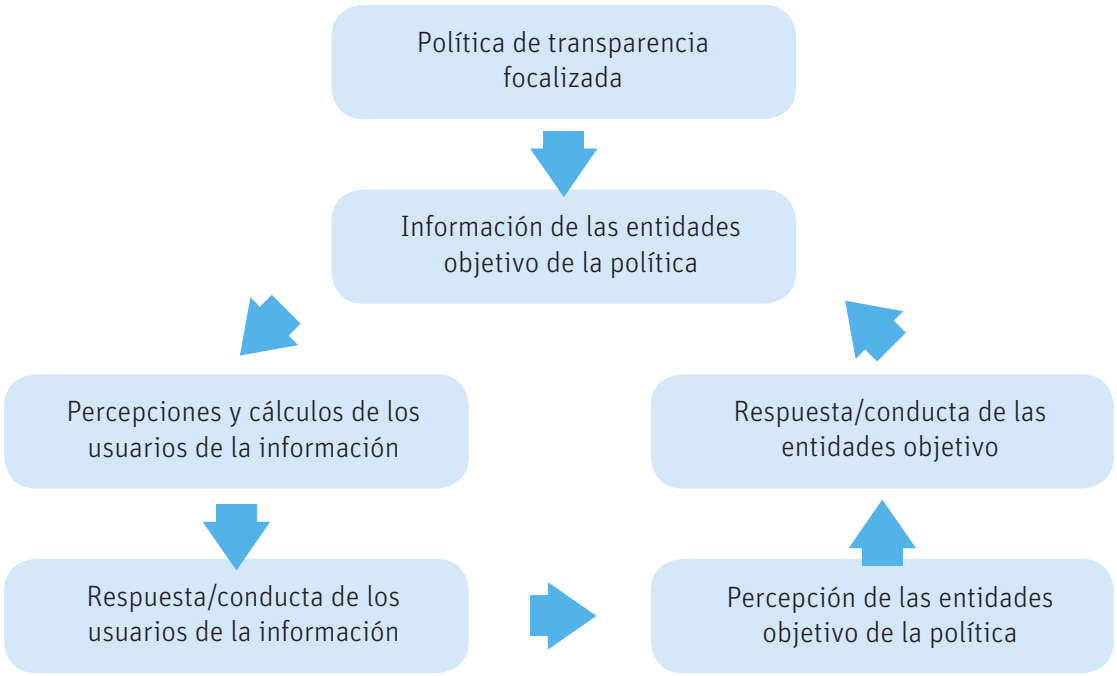
El ciclo de acción, tal como se presenta en el gráfico 1.3, toma en cuenta: i) percepciones y cálculos, ii) acciones y conductas por parte de los usuarios de información, iii) percepciones y cálculos, y iv) respuestas y/o conductas por parte de las entidades a cargo de difundir información.

---

[8] Para más información, véase el artículo de Lyndsey Layton y Dan Eggen publicado en el *Washington Post* el 9 de julio de 2011.

[9] Sería interesante examinar el uso de instrumentos no monetarios para la motivación del personal en este contexto. Para otros estudios que intentan delimitar las condiciones bajo las cuales las políticas de transparencia son nocivas véase Bouton y Kirchsteiger (2012).

**Gráfico 1.3**
Ciclo de acción de las políticas de transparencia focalizada




Fuente: Fung, Graham y Weil (2007).

De manera general, se podría decir que las políticas de transparencia focalizada pueden servir como herramienta de política pública cuando se completa el ciclo de acción descripto más arriba, es decir: cuando la información divulgada genera un cambio en la percepción de los usuarios y por ende un cambio en su conducta, lo cual a su vez origina un cambio en la percepción de las entidades a cargo de difundir dicha información (*disclosers*), las que a su vez también cambian su propia conducta.

Para ponerlo en términos ilustrativos, se supone que un órgano de control interno, como la CGU de Brasil, impone una regulación que indica que los funcionarios del ministerio de Educación deben publicar información, con un formato y una frecuencia específicos, sobre los gastos realizados, con el objetivo de pagar per diem y viáticos a sus funcionarios. A partir de la implementación de esta nueva regulación, los usuarios de la información (en este caso, por ejemplo, la unidad de auditoría dentro de este mismo órgano de control), percibe discrepancias entre lo que el ministerio ha presentado a los auditores y la información con la que cuenta el organismo de control, a partir del análisis de la información que este organismo realiza sobre el gasto público. A partir de ello, esta unidad de auditoría efectúa una serie de auditorías especiales e instruye a sus auditores para que sean capaces de entender las razones y posibles justificaciones de tales discrepancias, las cuales –de acuerdo con este ejemplo– pueden representar desviaciones ilícitas. Sobre la base de estas acciones de la unidad de auditoría, los funcionarios públicos perciben una amenaza e inmediatamente instruyen una serie de regulaciones (internas al ministerio) en función de las cuales se cambian los sistemas y requisitos para solicitar reembolsos por per diem y viáticos. En este caso ilustrativo, el ciclo de la política de transparencia focalizada se cumplió efectivamente, con un resultado positivo que condujo a la institucionalización de prácticas para reforzar la transparencia y eficiencia del sistema de pagos de reembolsos en razón de per diem y viáticos para los funcionarios públicos.

Las formas a través de las cuales cabe usar las políticas de transparencia focalizada como una herramienta de política pública pueden ser muy variadas. Otros documentos (Baena y Vieyra, 2011) han tratado la utilización de las políticas de transparencia focalizada en el marco de la prevención y el control de la corrupción. En esta oportunidad se plantean algunas ideas sobre otros usos: para la reducción de los riesgos asociados con el consumo de los servicios públicos, y la mejoría en la eficiencia y efectividad de la provisión de dichos servicios.

En cuanto a la reducción de los riesgos asociados al consumo de los servicios públicos, es interesante recordar la política de transparencia que evaluaron Jalan y Somanathan (2008). En India se realizó una campaña de información sobre el grado de contaminación de materia fecal que tenía el agua potable, usando un mecanismo de testeo simple. A partir del estudio se observó que las familias que inicialmente no tenían ningún sistema de purificación y fueron informadas de que existía una alta probabilidad de que el agua que utilizaban para beber estuviera contaminada, cambiaron su comportamiento. En promedio, ocho semanas luego de haberse llevado a cabo esta campaña de información, era 11 puntos porcentuales más probable que estas familias estuviesen utilizando algún sistema de purificación del agua bebible. En este caso, la coordinación es automática, dado que el beneficio de las familias de comprar el sistema de purificación es independiente de las acciones de las demás personas.[10]

En lo que se refiere a la provisión de servicios públicos, Banerjee et al. (2010) estudiaron el impacto de una intervención para incrementar la participación de la comunidad para mejorar el sistema educativo en las zonas más relegadas de India. El estudio contó con tres intervenciones: i) dar información sobre cómo participar de la asociación de padres encargada de monitorear las actividades de la escuela, ii) entrenar a la comunidad en una manera de testar los conocimientos aprendidos por los alumnos para así monitorear su progreso y iii) capacitar a voluntarios dentro de la comunidad para que puedan impartir cursos de lectura destinados a los niños con problemas de aprendizaje.

Los autores encontraron resultados reveladores. Tanto la intervención (i) como la (ii) no tuvieron ningún efecto en la participación ciudadana, o en el esfuerzo de los maestros o el aprendizaje de los alumnos. La única intervención que tuvo éxito en mejorar la educación de los niños fue la (iii), lo cual es de esperar dado el marco teórico que desarrollamos anteriormente al explicar los mecanismos de las políticas de transparencia focalizada. Como sugiere dicho marco, el problema de coordinación es más complejo en los casos de las intervenciones (i) y (ii), dado que estas deben generar incentivos para que otros actores cambien su comportamiento. Esto es especialmente problemático en los países en desarrollo, donde las expectativas de los ciudadanos sobre las chances de cambiar el comportamiento de la administración pública son bajas. Ante esto, es predecible que los usuarios de la información respondan con apatía frente a la posibilidad de utilizar las asociaciones de padres como mecanismo para mejorar la educación de sus hijos. Más aún: en el caso de India los padres prefirieron utilizar la acción que no dependía de los servidores públicos para ser exitosa.

El debate sobre las implicancias de la transparencia en el marco de la provisión de servicios es importante en los países latinoamericanos, ya que un alto porcentaje de los ciudadanos, aun cuando hagan un uso sistemático de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para asuntos privados, no son completamente conscientes de los beneficios potenciales de utilizar información sobre la calidad y disponibilidad de los servicios públicos.

[10] Se asume que la oferta de sistemas de purificación es lo suficientemente grande para no cambiar el precio frente a un aumento de demanda de los ciudadanos. Pero aun si este supuesto fuera incorrecto, la coordinación de los ciudadanos sería más veloz que bajo condiciones “normales”.

## Aplicación del modelo de transparencia focalizada en América Latina

En los últimos años han crecido el interés público y los estudios académicos acerca de las políticas de transparencia focalizada. Sin embargo, aún queda mucho por conocer en lo que respecta a los factores que condicionan su efectividad, especialmente en países latinoamericanos.

A partir del marco conceptual desarrollado, nos ocuparemos ahora de subrayar determinados aspectos del escenario institucional de los países latinoamericanos que pueden tener un impacto en la implementación de políticas de transparencia focalizada. En este contexto, se ha puesto especial atención en el rol de los incentivos de los actores (ciudadanos, funcionarios públicos y sector privado) que demandan y brindan información, y en cómo estos incentivos pueden tener un impacto en las posibilidades de coordinación y articulación de intereses y capacidades.

En particular se observarán los efectos a los que están sujetas las políticas de transparencia focalizada en países o sociedades donde: i) el rol del Poder Legislativo o del Congreso se ve disminuido con respecto al Poder Ejecutivo, lo cual da lugar a las "democracias delegativas"; ii) grandes porcentajes de la ciudadanía y de los representantes de los sectores público y privado no tienen perspectivas de que las políticas públicas se mantengan en el largo plazo; y iii) los grados de "aprendizaje" y "retroalimentación" en el marco de la formulación de políticas públicas son relativamente bajos.

En esta aproximación del modelo de transparencia focalizada a la realidad de los países latinoamericanos se ha puesto especial atención en los sistemas de incentivos y los escenarios de coordinación que son necesarios para que los objetivos de las políticas de transparencia focalizada se cumplan.

### El rol del Poder Legislativo

Una de las características más sobresalientes de las políticas de transparencia focalizada en Estados Unidos es la constante referencia al rol central del Poder Legislativo, tanto para los casos en los que la transparencia focalizada fue diseñada e implementada de manera eficiente, como para aquellos en los que resultó contraproducente. En la mayoría de los casos presentados por Fung, Graham y Weil (2007), el Poder Legislativo constituye de hecho una pieza fundamental en el marco de la promoción de políticas de transparencia con el objetivo de mejorar los servicios públicos, independientemente del resultado de dichas políticas.

Sin pretender caracterizar a los poderes legislativos en América Latina, varios autores coinciden en que existe una tendencia a que su rol se vea disminuido frente a la iniciativa de los poderes ejecutivos (Saiegh, 2010). La tendencia resultante es lo que algunos han llamado "democracias delegativas", describiendo una situación de transgresión o extralimitación de las fronteras institucionales legalmente establecidas por parte de los poderes ejecutivos (O' Donnell, 1994; 1999). Esta discusión es relevante porque si el Poder Legislativo y el Judicial, y las diversas instituciones, como las unidades de auditoría, las fiscalías generales y especializadas, o los defensores del pueblo, están controlados o cooptados por el Poder Ejecutivo, también es de esperar que no puedan proponer iniciativas de transparencia que puedan entrar en conflicto potencial con algún interés alineado con el poder del Ejecutivo.

Sin embargo, las disposiciones acerca de cómo deben cumplirse las políticas de transparencia focalizada no necesariamente son definidas por los legisladores y más bien tienen que ver con los procesos regulatorios. El legislador puede abrir el camino para el diseño de estas políticas, pero luego la implementación recae en los entes reguladores. En el caso de América Latina, la década de 1990 dejó a los países con un escenario muy diverso en lo que respecta a la capacidad y autonomía operativa de estas entidades encargadas de regular la provisión de servicios públicos.

Existe además un problema adicional en los países latinoamericanos, y es que el éxito de la carrera política de los legisladores está asociado al hecho de corresponder a su jefe partidario más que sus representados (Jones et al., 2002; 2007). Como consecuencia se generan incentivos para no invertir en la adquisición de capacidades legislativas, las cuales son necesarias para promover leyes de política de transparencia focalizada. En estos casos, los legisladores tienen menos experiencia, existe una rotación mayor en las comisiones legislativas, hay menor especialización y por ende las legislaturas actúan en forma de apéndices del Ejecutivo, limitando su rol en la formulación de políticas públicas (Saiegh, 2010).

## Visión de corto plazo

Uno de los aspectos fundamentales de los cuales depende la efectividad de las políticas de transparencia focalizada es que sean sostenibles, es decir: que con el correr del tiempo sigan siendo utilizadas por los usuarios de información, que proporcionen información confiable y actualizada, y que continúen cumpliendo con el propósito de política pública con el que fueron diseñadas. En América Latina se vive una situación bastante particular con respecto a la "continuidad" de las políticas, y de los políticos.

Aunque existen excepciones, como las de los países que cuentan con un sector público robusto y bien pago (Chile, Brasil), los países de la región tienen un alarmante promedio de recambio político, lo cual a su vez afecta la continuidad de las políticas públicas. En el caso de Ecuador, el BID comenzó a principios de 2008 a esbozar un proyecto de diseño e implementación de políticas de transparencia focalizada en el sector petrolero (véase el capítulo 5 de esta publicación). Desde principios de 2007 hasta mediados de 2010, cuando el proyecto estaba a mitad de su implementación, el país había vivido un cambio constitucional, y por el Ministerio de Minas y Petróleo (luego Ministerio de Recursos no Renovables) habían pasado cinco ministros.

Rendir cuentas a los ciudadanos como consecuencia de la implementación de políticas de transparencia es una inversión de largo plazo. En el corto plazo, el sector privado, el Poder Ejecutivo, así como también el Poder Legislativo, tienen que pagar el costo adicional de adecuar las normas e implementar las políticas. Esta mayor atención y un mayor monto de recursos para las mejoras del servicio o producto se aplican sólo si existe la expectativa de que en el futuro esto será retribuido por los ciudadanos en su función de votantes y consumidores. Por ejemplo, cuando las firmas deciden invertir en mejorar los contenidos nutricionales de los alimentos que producen o en reducir la contaminación ambiental, están tomando una decisión de largo plazo. Si bien esto es costoso en el corto plazo, dado que las ventas asociadas al nuevo producto pueden disminuir y puede haber mayores costos en investigación y desarrollo, en el largo plazo las firmas ganan la reputación de hacer algo que sus clientes consideran como "lo que está bien".[11]

[11] En estos casos también existe un problema de coordinación, dado que las empresas son reticentes a dar el primer paso sin saber lo que harán sus competidoras. Ante esto, la acción del Poder Legislativo es importante porque funciona como facilitador de la coordinación a través de la promulgación de nuevas leyes en este sentido. Y también es importante el rol del Ejecutivo en la implementación de estas nuevas leyes. Por ultimo, el Poder Judicial es necesario para asegurarse el cumplimiento de estas leyes. Esto se relaciona con la importancia de las instituciones y el Estado de Derecho para el buen funcionamiento de las políticas de transparencia focalizada.

Estos incentivos son menores en países donde la tasa de descuento es mayor, porque las empresas o el poder político de turno no saben si el día de mañana estarán en la mesa de negociación para disfrutar de los frutos de su inversión. En los países desarrollados el sistema de partidos políticos actúa como un sistema de restricciones al conjunto de las decisiones potenciales que puede tomar una administración en particular. En países donde este sistema de partidos es débil, esta restricción es más flexible. Si esto se complementa con poderes legislativos y judiciales frágiles o cooptados, los incentivos para realizar las inversiones de largo plazo en materia de transparencia se reducen aún más. A su vez, en países donde el éxito de las empresas depende más de sus conexiones políticas que del valor agregado que generan en el mercado, donde el Estado es el mayor comprador de bienes y servicios, y donde la arena institucional es muy volátil, hay menos incentivos para realizar inversiones de largo plazo por parte del sector privado también.

Por eso, en países con alta volatilidad institucional existen mayores impedimentos para que el ciclo de acción de las políticas de transparencia se complete de manera efectiva. Esto no quiere decir que estas políticas no sean útiles en países latinoamericanos, sino que hay que diseñarlas teniendo en mente las condiciones específicas del contexto en el cual serán implementadas y, en particular, tomando en consideración los mecanismos que fomentan la coordinación entre los usuarios de la información y la capacidad de respuesta o cambio de conducta por parte de las entidades objetivo.

## Los fenómenos del "aprendizaje" y de la "retroalimentación" en el marco de la formulación de políticas públicas

Uno de los aspectos más fascinantes de la instrumentación de políticas de transparencia focalizada es que estas son experimentos en el sentido más estricto de la palabra. No se sabe a priori si van a ser exitosas o no, se estima que pueden serlo si se tienen en cuenta algunos aspectos, pero la realidad es que hasta que los usuarios no utilizan la información por un largo período, y la misma es considerada útil y certera, no se puede aventurar sobre el éxito o la efectividad de estas políticas. Y los ingredientes principales en el marco de esta "experimentación" son los incentivos, las necesidades y las capacidades de los usuarios de información.

Pero, ¿cómo se puede saber cuáles son los incentivos, las necesidades y las capacidades de dichos usuarios? Existe la posibilidad de hacer encuestas y poner en práctica modelos para obtener información sobre grupos de usuarios considerados objetivo. Sin embargo, la manera más eficaz consiste en observar qué es lo que falló o tuvo éxito en el marco de la implementación de las políticas en el pasado. Si se "aprende" de lo que funcionó y lo que no funcionó, y si existen canales reales de retroalimentación, los encargados de formular políticas estarán en condiciones de combinar los ingredientes antes mencionados al momento de proponer una política.

En este sentido, el diseño y la implementación de evaluaciones de políticas rigurosas que incluyan líneas de base, un diseño experimental para identificar qué hubiese ocurrido en ausencia de determinada política, y las medidas de desempeño objetivas son elementos imprescindibles al momento de esbozar una política de transparencia focalizada. Los países con sistemas institucionales sólidos cuentan con mecanismos a partir de los cuales promueven la evaluación científica de las políticas públicas y el aprendizaje sobre las experiencias pasadas. En América Latina, debido a los problemas asociados con la capacidad de muchos Estados para generar no sólo políticas públicas de calidad sino para aprender de los aciertos y fracasos, dicha capacidad es limitada (Stein et al., 2008). Este tipo de aprendizaje sobre el funcionamiento de las políticas públicas se ha visto de manera esporádica en temas de protección social, como en el caso del pro-

grama mexicano Oportunidades, de transferencias condicionadas de efectivo.[12] Sin embargo, la revolución de la política basada en resultados empíricos no ha llegado al sector de la transparencia y la rendición de cuentas. Se espera que estudios como el presentado en esta publicación, así como los proyectos del BID en este marco, sirvan para que los países de la región puedan dar el puntapié inicial para esta revolución.[13]

## ¿Qué determina el éxito o fracaso de las políticas de transparencia?

Anteriormente explicamos que existen tres condiciones necesarias para el éxito de las políticas de transparencia focalizada: comprensión, coordinación de los usuarios de la información y cambio en el comportamiento esperado de las entidades objetivo. Ahora nos dedicaremos a explicar cómo el grado de desarrollo institucional condiciona estos requisitos. En particular, intentaremos analizar algunos aspectos clave de cómo repercuten las idiosincrasias del sistema institucional de los países de América Latina en los mecanismos de funcionamiento de las políticas de transparencia focalizada.

Si al momento de diseñar e implementar una política de transparencia focalizada se conjugan los tres requisitos mencionados, los usuarios de información terminarán por reclamar cambios en el comportamiento de los actores a través de no comprar productos o servicios, o reclamar y votar en consecuencia. En este momento será el turno de las empresas, de los servidores públicos u otras entidades objetivo, quienes deberán actuar y calcular si les conviene responder a estos reclamos de los usuarios de información y ver cuál es la acción a realizar que optimizaría su beneficio neto esperado, en función de las acciones que a su vez se espera que tomen los ciudadanos como respuesta.

Para el caso de las políticas de transparencia en las cuales la coordinación es automática y los pagos relevantes están asociados a la acción tomada por el individuo y no a la respuesta tomada por las empresas, los servidores públicos u otras entidades objetivo, la probabilidad de éxito de las políticas es alta, independientemente del contexto institucional en el cual nos encontremos. Se trata, por ejemplo, de los casos de proveer información sobre buenas prácticas de higiene o prevención de enfermedades, así como información sobre los retornos a la educación primaria y secundaria o sobre las fallas técnicas de automóviles, etcétera.

Como consecuencia, estas políticas sólo fracasarán cuando algunas de las conexiones que hemos identificado al hablar sobre los mecanismos de las políticas de transparencia focalizada no se encuentren presentes, específicamente aquellas bajo el rótulo de "comprensión" (por ejemplo, que las personas no logren entender el mensaje, o que lo entiendan pero la información que contiene el mensaje no logre cambiar sus creencias y por ende no afecte la toma de decisiones).

[12] Véanse, entre otros: Schultz (2000), Parker y Skoufias (2000), Behrman et al. (2005). México, a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), y ahora por medio de CLEAR, ha sido pionero en el uso de métodos científicos para la evaluación de políticas públicas.

[13] El Fondo de Transparencia del BID ha dado interesantes pasos en este sentido. Los 13 proyectos de cooperación técnica que fueron financiados entre 2009 y 2012 contaron con diagnósticos sólidos y dispusieron de un porcentaje aceptable de sus presupuestos para realizar el levantamiento de líneas de base al comenzar las intervenciones, y para las necesarias mediciones de resultados al final. Para mayor información véase http://www.iadb/fondo-transparencia.

**Recuadro 1.2**
Formación de creencias y normas sociales

En principio, nadie conoce la "realidad" de un sistema –socioeconómico-político–, pero los seres humanos construyen creencias acerca de la naturaleza de dicha realidad. Dichas creencias constituyen un modelo positivo de la forma en que el sistema funciona y a la vez un sistema normativo de cómo debería funcionar. Individuos que pertenecen a diferentes entornos tendrán sistemas de creencias diferentes, interpretarán una misma información de forma diferente y por ende tomarán distintas decisiones.

Los sistemas de creencias que evolucionan a partir del aprendizaje inducen a definir una estructura de reglas, normas, convenciones y creencias. Este proceso de aprendizaje por repetición a medida que transcurre el tiempo (*scaffolding*) no sólo restringe el conjunto de elecciones en un momento del tiempo sino que es la fuente de la dependencia de la historia.

Fuente: North (1990, 2005).

Sin embargo, en otras políticas de transparencia focalizada, lograr coordinación y movilización es más complejo. Existen dos componentes principales de esta complejidad:

- Cuando existe el incentivo para que otras personas paguen el costo de involucrarse y reclamar para mejorar los servicios/productos consumidos por la sociedad, la coordinación se vuelve más compleja. Este es el caso de la coordinación de padres que se analizó anteriormente. Esto ocurre tanto en países desarrollados como en desarrollo, como el caso de los países de América Latina.

- El segundo componente está correlacionado con el grado de desarrollo institucional de los países. Se refiere a la percepción de la ciudadanía acerca de la probabilidad de que se produzca un cambio de comportamiento por parte del sector privado, la burocracia y los representantes políticos. Si la ciudadanía cree que –aun luego de pagar el costo de oportunidad de informarse, coordinar para resolver el problema de acción colectiva y actuar reclamando cambios– las chances de generar cambios son bajas, decidirá no movilizarse, en primer lugar. Frente a esto, puede generarse un círculo vicioso o una trampa política: la ciudadanía espera que su acción de reclamo no genere cambios de comportamiento y por ende decide no actuar. Esto se denomina "profecía autocumplida" (Molina, 2012).

Para aclarar este punto es importante pensar nuevamente en el caso de la política de transparencia que proporciona información a los padres sobre el pobre récord de asistencia de los maestros, así como el magro desempeño promedio de los alumnos de la escuela. Cuando explicamos este tema, comentamos que había un presupuesto: que los padres no tenían dudas de que, ante el reclamo y el monitoreo generalizado por la población, la escuela respondería mejorando el desempeño. Se supone que ahora la probabilidad de que los servidores públicos respondan de manera satisfactoria es baja, en particular, es igual a un 20%.[14] Esto cambia drásticamente el ejemplo arriba presentado. En este caso, el beneficio esperado de reclamar e

[14] Se asume un número específico para hacer más sencillo el tratamiento formal de este problema utilizando la teoría de juegos. Nótese que para desarrollar este caso no es necesario asumir que los agentes carecen de racionalidad o tienen una capacidad cognitiva limitada.

involucrarse en la asociación de padres para monitorear a la escuela se reduce considerablemente. Ahora se deben vencer dos problemas: i) el problema de coordinación con los demás padres para ver quién paga el costo de monitorear a la escuela y ii) el problema de las bajas expectativas de respuesta positiva por parte de las autoridades. Dado que los padres esperan que, aun luego de sortear los problemas de coordinación, el reclamo no obtenga como respuesta un cambio en el comportamiento de los maestros, de las autoridades de la escuela y del gobierno local, el valor asociado al reclamo disminuye. Ante esto, si los valores de la probabilidad de éxito de los reclamos son bajos, los padres preferirán no hacer ningún reclamo.

Frente a esta información, los servidores públicos tienen que decidir cuántos recursos, en términos de tiempo, esfuerzo y presupuesto, es aconsejable dedicar para mejorar la calidad educativa que se imparte en la escuela. Si los padres decidieron no involucrarse en intentar mejorar la educación de sus hijos a través de los canales institucionales, es probable que, ante una mejora, les cueste identificarla. Y aun en el caso en que la identifiquen, no es claro que les vayan a dar el crédito a los servidores públicos responsables. Como resultado, se obtiene la profecía autocumplida. El hecho de que los ciudadanos no quieran ejercer control ciudadano porque perciben que no va a haber respuesta o que la misma va a ser inefectiva determina también que los servidores públicos no van a ser "premiados" en caso de un mejor desempeño. Ante esto, disminuyen los incentivos para esforzarse.

A continuación se conceptualiza esto en términos de la teoría de juegos. Si el padre 1 es el único que reclama y se involucra en el monitoreo, este paga un costo de 3 y recibe un beneficio esperado de 1 (5*0,2 [probabilidad de éxito] =1). Si el padre 1 no participa del monitoreo pero el otro sí lo hace, este no tiene que pagar costo alguno y recibe un beneficio de 1. Si ambos ciudadanos participan del reclamo y monitoreo, el costo es de 2 y el beneficio de 1. Su beneficio esperado es entonces 1-2=-1. Si ambos deciden no reclamar ni monitorear no tienen ni costos ni beneficios asociados.

**Cuadro 1.5**
Rendición de cuentas en sistemas institucionales débiles

| | | Padre 2 | |
|---|---|---|---|
| | | Reclamar (R) | No reclamar (NR) |
| **Padre 1** | Reclamar (R) | -1,-1 | -2,1 |
| | No reclamar (NR) | 1,-2 | 0,0 |

Bajo este esquema el único equilibrio de Nash es aquel en el cual ambos ciudadanos deciden no reclamar ni involucrarse en la educación de sus hijos. Nótese que no hay ningún desvío rentable para los jugadores. Cualquier desvío del padre 1 le reporta beneficios negativos, dada la acción que está realizando el padre 2 y viceversa. Más aún: cabe notar que reclamar no sería un equilibrio ni siquiera aun en el caso de que exista un solo padre.

## Evidencia empírica sobre el impacto de las políticas de transparencia focalizada

A continuación utilizaremos nuestro marco teórico para comprender la heterogeneidad en el impacto de las políticas de transparencia focalizada en países en desarrollo.[15] A continuación hay una revisión de la literatura sobre la materia y los estudios están divididos en tres grandes grupos: i) intervenciones que intentan dar transparencia sobre el uso de los recursos públicos, ii) intervenciones que revelan información para mitigar riesgos y aprovechar oportunidades en los sectores de salud y educación, y iii) intervenciones que proveen información sobre el desempeño de los representantes políticos.

**Cuadro 1.6**
Políticas de transparencia focalizada en países en desarrollo - Grupo I

| Autores | País/Sector | Intervención | Resultados |
|---|---|---|---|
| Peisakhin y Pinto (2010) | India/ Política de transparencia general | Utilizacion de tres mecanismos alternativos para acelerar el proceso de obtención de tarjetas de racionamiento entregadas por el gobierno: i) Aplicación de leyes de acceso a la información luego de entregar a la tarjeta. i) Sobornos adjuntados a la aplicación. iii) Grupo de control que solo aplica a la tarjeta. | Mientras que entregar un soborno asegura recibir la tarjeta en unos 83 dias, utilizar la ley de acceso a la información hace que se la obtenga en unos 150 días. Esto es menos de la mitad del tiempo que transcurre en el caso del grupo de control. En estos casos transcurren alrededor de 350 días antes de que se obtenga la tarjeta. |
| Reinikka y Svensson (2003) | Uganda/ Recursos públicos/ Educación | Campaña de información para difundir el monto de recursos públicos recibido por cada escuela así como lo que debería recibir. | La campaña de información redujo la captura de recursos de un 80% en 1995 a menos del 20% en 2001. |
| Di Tella y Schargrodsky (2003) | Argentina/ Recursos públicos/ hospitales | Campaña de información para difundir el precio de los insumos pagados por los hospitales de la ciudad de Buenos Aires. | La campaña de información redujo el precio pagado por los insumos en 15 puntos porcentuales en el corto y en 10 puntos porcentuales a mediano plazo. |

*Continúa*

[15] Esto no significa que todos los países mencionados a continuación tengan el mismo grado de desarrollo institucional.

**Cuadro 1.6**
Políticas de transparencia focalizada en países en desarrollo - Grupo I *(continuación)*

| Autores | País/Sector | Intervención | Resultados |
|---|---|---|---|
| Khwaja (2004) | Pakistán/ Recursos públicos/ Infraestructura | Introducción de la participación ciudadana en la selección de 132 proyectos de infraestructura en 99 comunidades rurales del norte de Pakistán. | La mayor participación ciudadana en decisiones para las que no se necesitan conocimientos técnicos incrementó el esfuerzo en el mantenimiento de los proyectos de infraestructura. Sin embargo, hay resultados opuestos para el caso de las decisiones que involucran dichos conocimientos. |
| Olken (2007) | Indonesia Recursos públicos/ Infraestructura | En proyectos de infraestructura se realizaron dos intervenciones para incrementar la eficiencia: i) Se incrementó la probabilidad de auditorías por parte del gobierno central.ii) Se aumentó la participación ciudadana en las reuniones de control social. | i) Se redujeron los recursos faltantes, la diferencia entre los gastos realizados por el proyecto y los gastos necesarios en función del proyecto realizado. ii) Se redujeron en 7 puntos porcentuales los recursos faltantes cuando se alentó la participación mediante invitaciones distribuidas en escuelas y en 2,6 puntos porcentuales cuando se hizo a través de lideres locales. |
| Molina (2012) | Colombia/ Recursos públicos/ Infraestructura | Capacitación de la comunidad y facilitación de reuniones comunales para incrementar la transparencia en el uso de regalías y aumentar el control social. | Mejoró de manera sustancial la información sobre el proyecto, así como la percepción sobre los resultados del proyecto llevado a cabo. Asimismo, aumentó la utilización de la organización comunal para resolver los problemas de la comunidad. |
| Beck, Lin y Ma (2011) | Europa Central y del Este/ Recursos públicos/ Sistema financiero | Aumento del grado de sofisticación y desarrollo de los sistemas para facilitar el compartir información crediticia y financiera. | Se redujo la evasión de impuestos. |

En el primer grupo, la evidencia indica que en el caso de las políticas de transparencia focalizada que dan transparencia a los recursos públicos, las intervenciones registran, en promedio, un efecto positivo y significativo. Es interesante notar que, si bien el efecto es positivo, todavía hay mucho por mejorar.

Olken (2007) evaluó el efecto de dos estrategias alternativas para reducir la corrupción en los proyectos de construcción de calles en las aldeas pertenecientes al Kecamatan Development Program (KDP) en Indonesia: i) incentivar la participación ciudadana en las reuniones de control social y ii) incrementar

la probabilidad de auditorías por parte del gobierno nacional. A fin de calcular el efecto de las distintas políticas de transparencia focalizada se generó una medida de "recursos faltantes". Para ello, se entrenó a un grupo de ingenieros con el objeto de que examinaran la pavimentación de calles y estimaran el costo de realizar dicho trabajo. La diferencia entre sus estimados por proyecto y los costos reportados por las aldeas fue la medida de corrupción utilizada, dado que abarcaba los fondos del proyecto que no se utilizaron en pavimentar las calles. En algunas aldeas, se les anticipó a los equipos que se realizaría una auditoría de su trabajo, con un 100% de probabilidad. El saber que se recibiría una auditoría del gobierno nacional redujo los recursos faltantes en un 8%.

La participación ciudadana sólo tuvo un efecto significativo cuando se incentivó a través de cartas formales repartidas en los colegios, en contraposición a la distribución a través de líderes vecinales. Aun en los casos en los cuales la participación ciudadana tuvo éxito, sólo redujo la corrupción relacionada con el reporte de salarios más altos que los efectivamente pagados, pero no tuvo efecto en la corrupción vinculada a los recursos para materiales de obra.

En tanto, en América Latina la evidencia sugiere que las políticas de transparencia focalizada que brindan información a la comunidad para que monitoree los proyectos pueden ser beneficiosas para la calidad de la implementación del proyecto (Molina, 2012). En este caso, el estudio evaluó el impacto del programa de Auditorías Visibles en Colombia, un programa que permite que la ciudadanía monitoree la realización de proyectos de infraestructura a través de reuniones de control social, para las cuales se capacita previamente a los participantes. A diferencia del programa KDP de Indonesia, en este caso los ciudadanos no pueden seleccionar el proyecto a ser realizado. Esto es importante dado que reduce los problemas de captura del programa por parte de las elites. La evidencia también sugiere que si bien el programa fue exitoso en aumentar la calidad de la implementación de los proyectos, no logró mejorar la rendición de cuentas de los representantes en otros componentes de los servicios públicos que provee el gobierno local. Esto se debe, en parte, a la baja incidencia de la participación ciudadana, la que a su vez estuvo determinada por las pocas expectativas de respuesta y de cambio de conducta del poder político. A su vez, el éxito percibido del proyecto generó un aumento de las organizaciones comunales para resolver los problemas cotidianos de la comunidad. Esto coincide con nuestro marco teórico, de acuerdo con el cual las bajas expectativas de respuesta de las entidades genera apatía ciudadana y escasa participación en el monitoreo de los servicios públicos.

Por otra parte, tanto los estudios de Reinikka y Svensson (2003) en Uganda como el estudio de Di Tella y Schargrodsky (2003) en Argentina denotan la importancia de examinar el comportamiento dinámico y la sostenibilidad de las políticas de transparencia focalizada. En ambos casos, el efecto de la política fue sostenible en el corto plazo. Sin embargo, si la movilización ciudadana frente a la información de malversación de los recursos públicos pierde poder con el tiempo, y los ciudadanos se "acostumbran", es de esperarse que los políticos respondan utilizando menos recursos para controlar el buen funcionamiento de estos programas y que el efecto de las políticas se reduzca con el tiempo, o se reemplace la manera por la cual se lleva a cabo la malversación de fondos (por ejemplo, reportando precios bajos en los insumos hospitalarios pero a costa de una menor calidad). Ante estas posibilidades, se necesita una actualización permanente de las maneras de dar transparencia, dado que en países donde el costo esperado de violar la ley es relativamente más bajo, los actores tendrán incentivos para buscar nuevas maneras de "vencer" a las políticas de transparencia.

**Cuadro 1.7**
Políticas de transparencia focalizada en países en desarrollo - Grupo II

| Autores | País/Sector | Intervención | Resultados |
|---|---|---|---|
| Banerjee et al. (2010) | India/ Educación | Se realizaron tres intervenciones :<br>i) Información sobre las asociaciones de padres.<br>ii) Provisión a los padres de un sistema de testeo.<br>iii) Entrenamiento de voluntarios para ayudar a los niños que lo necesiten. | En i) y ii) no hubo impacto en la participación ciudadana o en los conocimientos adquiridos por los alumnos.<br>iii) Hubo una mejora en la capacidad lectora de los estudiantes (3-8 puntos porcentuales). |
| Kefeer y Kemani (2011) | Benin/ Educación | Dar a conocer los beneficios del acceso a la educación a través de la radio. | No varió el comportamiento de los políticos, pero incrementó el porcentaje de alfabetismo entre un 2,6% y un 4,6%. |
| Jensen (2010) | República Dominicana/ Educación | Dar información a los niños sobre los retornos financieros de asistir a escuela secundaria. | Incremento del retorno esperado por asistir a la escuela secundaria, así como de la asistencia, en 0,2 años adicionales en los cuatro años posteriores.<br>En las familias de bajos ingresos la información logró aumentar el retorno esperado pero no la asistencia escolar. |
| Andrabi, Das y Khwaja (2009) | Pakistán/ Educación | Dar información sobre la calidad de las escuelas primarias y el aprendizaje de los niños en las mismas. | Incremento de 0,10 desviaciones estándares en el conocimiento adquirido por los alumnos, así como una reducción del 18% del valor de la tarifa estipulada por las escuelas. |
| Fitzsimons et al. (2012) | Malawi/ Salud/ nutrición | Dar información sobre nutrición infantil a madres de bebes menores de seis meses. | Incremento sustancial del consumo de proteínas en niños, así como también mejoras en el estado de salud de los niños. |
| Madajewicz et al. (2007) | Bangladesh/ Salud/agua | Dar información sobre la concentración de arsénico en los pozos de agua. | Incremento sustancial de la probabilidad de que los individuos utilicen pozos de agua que no estén contaminados (del 8% al 60%). |
| Jalan y Somanathan (2008) | India/ Salud/agua | Dar información sobre la presencia de materia fecal en el agua potable y sobre el costo de contar con sistemas de purificación. | Incrementó la probabilidad de utilizar sistemas de purificación en 11 puntos porcentuales. |

**Cuadro 1.7**
Políticas de transparencia focalizada en países en desarrollo - Grupo II *(continuación)*

| Autores | País/Sector | Intervención | Resultados |
|---|---|---|---|
| Dupas (2011) | Kenia/ Salud/SIDA | Dar información sobre los riesgos relativos de contraer SIDA, de acuerdo con las características de la pareja sexual. | Redujo la incidencia del embarazo en un 28%. En particular, la tasa de embarazo con hombres mayores se redujo en un 61%. |
| Cohen y Dupas (2010) | Kenia/ Salud | Acceso a exámenes gratuiros para la detección de malaria. | Redujo la compra de medicina para la malaria en un 40% para aquellas personas que utilizaron el examen y no tenían la enfermedad. |
| Cairncross et al. (2005) | India/ Salud | Dar información para promover buenos hábitos de higiene. | Sustancial mejora en los hábitos de higiene (lavarse las manos con jabón) que se sostiene en el largo plazo. |
| Kremer y Miguel (2007) | Kenia/ Salud | Campaña informativa, focalizada en los niños, sobre cómo reducir la probabilidad de contraer infecciones intestinales. | No tuvo efecto alguno, probablemente porque el foco se centró en los niños en vez de hacerlo en los padres. |
| Björkman y Svensson (2009) | Uganda/ Salud | ONG capacitaron y alentaron a la comunidad para que se involucre más con el control social de la provisión de los servicios de salud. | Aumento del control social, así como del esfuerzo de los profesionales a cargo del servicio de salud. Como consecuencia, se redujo la mortalidad infantil y aumentó el peso de los recién nacidos. |

En el segundo grupo de políticas de transparencia focalizada se encuentra la bibliografía que evalúa el impacto de dichas políticas en los sectores de salud y educación. Esta literatura especializada es la más abundante, así como también la más sofisticada en términos de estrategias de identificación de los impactos de las políticas. Hay varias lecciones importantes para resaltar en este caso.

La primera lección se relaciona con el comportamiento ciudadano frente a la posibilidad de participar dentro de los canales institucionales existentes para reclamar una mejora en los servicios públicos. Al igual que en el caso de las Auditorías Visibles de Colombia, en India, Banerjee et al. (2010) observaron que la única intervención que funcionó para mejorar el desempeño escolar fue darle a la comunidad la posibilidad de que se capacitara para poder ayudar a leer a sus hijos. Las otras intervenciones, que daban información sobre cómo involucrarse en la administración de la escuela a través de la asociación de padres, no tuvieron ningún efecto porque los padres decidieron no utilizar ese canal institucional para resolver el problema. Esto también coincide con los resultados que Keefer y Khemani (2011) obtuvieron en Benin sobre el impacto de dar a conocer los beneficios del acceso a la educación. En este caso, la información no sirvió para que los gobernantes proveyeran mejores servicios, pero generó un cambio en el comportamiento de las familias,

que llevó a un incremento de la alfabetización de sus hijos. Nuevamente, estos estudios coinciden con los mecanismos que enfatizamos en nuestro marco teórico. Las bajas expectativas de los ciudadanos sobre la rendición de cuentas de las entidades hacen que estos decidan no utilizar la oportunidad de reclamar mediante mecanismos institucionales.

Jensen (2010) encuentra un resultado similar en República Dominicana sobre el acceso a la educación secundaria. Dar información sobre los retornos a la educación secundaria generó un incremento en la cantidad de años de estudios para los alumnos pertenecientes a familias de ingresos medios, lo cual fue financiado con un mayor número de horas de trabajo de los padres. Sin embargo, en el caso de las familias de ingresos más bajos esta información no produjo cambio alguno. En estos casos, para incrementar la probabilidad de éxito, las políticas de transparencia deberían acompañarse de un instrumento que facilite el acceso al crédito por parte de las familias de ingresos bajos.

La segunda lección se encuentra en el impacto sustancial de las políticas de transparencia sobre los hábitos de salud de las personas. Esto puede entenderse en virtud del marco teórico introducido cuando se describieron los mecanismos de las políticas de transparencia focalizada. En este tipo de intervenciones el factor crucial es cómo presentar la información y quiénes serán los receptores para que la misma sea útil y tenga un impacto en el comportamiento de las personas. Si el diseño permite que los receptores comprendan la información, es de esperarse que dichas políticas sean exitosas. Estas poseen coordinación automática y no dependen de ningún canal institucional, sino de cambios en el comportamiento de cada individuo o de cada familia, según el caso. Como consecuencia, es de esperarse que estas políticas funcionen correctamente aun en países en desarrollo. La única política que fracasó en tener un impacto fue la que proporcionó información a los niños (en vez de a sus padres) sobre cómo prevenir infecciones intestinales (Kremer y Miguel, 2007). Es sabido que los niños tienen menor poder de atención y concentración, y que pueden no entender las consecuencias de sus actos.

Por último, Björkman y Svensson (2009) muestran la potencial importancia de ayudar a la comunidad a organizarse para monitorear a los servidores públicos en casos en los cuales la arena institucional es débil, y los individuos pueden ver que la participación en procesos de monitoreo puede ser algo riesgoso, con pocas probabilidades de éxito. Esto puede ayudar a pasar del equilibrio de apatía de la población y de profecía autocumplida a un equilibro de control social por parte de la comunidad y de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos. Los autores evaluaron el impacto de dar transparencia y monitorear las actividades de 50 dispensarios de nueve distritos de Uganda para ver si mejoraba el desempeño de los trabajadores del sector de salud y consecuentemente la utilización de los servicios de salud y el estado de salud de la población. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) locales facilitaron tres series de reuniones en la comunidad para apoyar el proceso de control social.

En primer lugar, alrededor de 150 miembros de la comunidad, tanto los más vulnerables como la elite, discutieron la situación de sus servicios de salud y los medios para identificar los pasos que los proveedores deben seguir a fin de mejorar la prestación de servicios de salud. En segundo lugar, se llevó a cabo una reunión del personal profesional para contrastar la opinión de la ciudadanía con la de los trabajadores de la salud en cuanto a la prestación de los servicios. Por último, hubo una reunión entre los miembros de la comunidad y los trabajadores de la salud, que permitió discutir acerca de los derechos del paciente y las responsabilidades de los proveedores.

El resultado fue un plan de acción común en el que se destaca el acuerdo entre la comunidad y el proveedor de servicios sobre lo que se debe hacer, cómo, cuándo y por quién. Después de seis meses de iniciado el proceso de control, se realizaron las reuniones comunitarias y con los trabajadores de la salud para revisar los avances y sugerir mejoras. Un año después de la primera ronda de reuniones, los centros de

salud en las aldeas de tratamiento eran un 36% más propensos a tener buzones de sugerencias y un 20% más propensos a haber numerado las tarjetas de espera, en relación con las instalaciones de comparación. Asimismo, hubo una reducción de 12 minutos en el tiempo de espera y una reducción de 13 puntos porcentuales en el absentismo.

Este estudio muestra que si bien es posible utilizar los canales institucionales para mejorar la provisión de los servicios públicos, las intervenciones se deben diseñar de manera tal de incentivar a los servidores públicos para que lleven a cabo su tarea.

A continuación, se focaliza en el tercer grupo de estudios: los que intentan entender el impacto de las intervenciones de transparencia focalizada en el área de la política.

En estos estudios la clave es la movilización ciudadana frente a la información sobre las consecuencias de las políticas que llevaron a cabo los gobernantes y la rendición de cuentas por parte de los mismos frente a la difusión de esta información. A partir de nuestro marco teórico, se espera que las chances de éxito para este tipo de políticas de transparencia sean menores que las que no involucran canales institucionales para resolver los problemas. Esto se debe a que en el caso de este grupo de intervenciones existen problemas de coordinación y de rendición de cuentas que se ven agravados por la volatilidad institucional de estos países.

Nuevamente, es posible extraer varias lecciones de la bibliografía. En primer lugar, la conclusión es que –de acuerdo con nuestro marco teórico– la divulgación de información no siempre logra el resultado esperado por parte de los ciudadanos y los políticos (cuadro 1.8). El estudio de Chong et al. (2010) demuestra que, cuando en México se les dio información a los votantes sobre los niveles de corrupción, la población respondió con apatía política y se presentó en menores cantidades a votar. Por otro lado, el trabajo de Humphreys y Weinstein (2012) señaló que los congresistas de Uganda no mejoraron su desempeño frente a la exposición a una mayor transparencia, ni tampoco repercutió esta transparencia sobre sus chances de reelección.

Por último, al igual que en el caso de los recursos públicos, en este también son importantes las consideraciones dinámicas para entender los impactos de incrementar la probabilidad de auditorías sobre las chances de reelección y los incentivos para malversar recursos del erario publico.

En 2003 el gobierno de Brasil inició un programa anticorrupción en el que se seleccionaron municipalidades al azar para ser auditadas por la CGU (el órgano de control interno a nivel del gobierno federal). El objetivo del programa era reducir el mal uso de fondos municipales y estimular la participación cívica en el monitoreo de los gastos públicos.

**Cuadro 1.8**
Políticas de transparencia focalizada en países en desarrollo - Grupo III

| Autores | País/Sector | Intervención | Resultados |
|---|---|---|---|
| Banerjee et al. (2010) | India/ Política | Se les dio información a los ciudadanos utilizando tarjetas de información ciudadana sobre el desempeño de los políticos. | Se incrementó la participación en 3,6 puntos porcentuales en la votación y aumentaron los votos a los políticos que mejor se desempeñaron. |
| Chong et al. (2010) | México/ Política | Campaña de información con tres intervenciones: i) información sobre el gasto total, ii) información sobre la distribución de recursos a los pobres, iii) información sobre corrupción. | Las intervenciones i) y ii) aumentaron la participación en 3 puntos porcentuales, dándoles crédito a los incumbentes; la intervención iii) redujo la participación en alrededor de 6 puntos porcentuales. |
| Humphreys y Weinstein (2012) | Uganda/ Política/ Congreso | Campaña con tarjetas de información que evalúan el desempeño de los miembros del Parlamento. | Los votantes utilizan la información para actualizar sus percepciones sobre los candidatos. Conocer la existencia de esta intervención con anticipación no genera cambios en el comportamiento de los congresistas. |
| Ferraz y Finan (2008, 2011) | Brasil/ Política/ control y auditoría | Se dieron a conocer los resultados de auditorías municipales realizadas por la Controladoria-Geral da União (CGU). | La diseminación de los resultados de las auditorías redujo la probabilidad de relección de alcaldes corruptos en 7 puntos porcentuales. |
| Bobonis et al. (2011) | Puerto Rico/ Política, control y auditoría a nivel subnacional | Se estudian los efectos de mediano plazo de dar a conocer el resultado de auditorías municipales en cuanto a niveles de corrupción. | La diseminación de los resultados de las auditorías redujo la corrupción en el corto plazo, pero en el período siguiente después de la elección esta vuelve a aumentar al nivel estándar. |

Ferraz y Finan (2008, 2011) evaluaron el impacto de exponer públicamente a políticos corruptos en los resultados electorales a nivel municipal en Brasil. La diseminación pública de los resultados de las auditorías redujo la probabilidad de reelección de los alcaldes de las localidades donde se reportaron al menos dos actos de corrupción. El efecto de la diseminación de información acerca de los políticos corruptos fue más pronunciado en aquellos municipios que poseían una estación de radio local. Sin embargo, este estudio no presenta evidencia sobre los efectos de mediano plazo.

Bobonis et al. (2011) estudian en Puerto Rico un caso similar al de Brasil, pero se focalizan en medidas de corrupción. Así, observan que la diseminación de los resultados de las auditorías reduce la corrupción en el corto plazo pero que, en el período siguiente luego de las elecciones, esta aumenta a niveles similares a los de las municipalidades en las que no se difundió información.

Estos hallazgos no implican que las políticas de transparencia que necesitan una respuesta del sector político u otra entidad objetivo no tengan la posibilidad de ser exitosas. Sin embargo, este trabajo deja en claro que es preciso tener en cuenta estos potenciales problemas que pueden aparecer en el transcurso de la implementación de la política de transparencia focalizada desde el diseño de la intervención. Esto permitirá reforzar el diseño de las políticas de transparencia focalizada, utilizando más herramientas que ayuden a lograr la movilización ciudadana y la rendición de cuentas del sector público.

## Reflexiones finales

Como toda política pública, no existe una única o mejor manera de diseñar e implementar las políticas de transparencia focalizada. Los procesos y las características del entramado institucional son clave (Schelling, 1984), así como también lo es el complejo funcionamiento del mercado en ambientes donde los actores siempre toman decisiones entre alternativas imperfectas (Komesar, 1994). Sin embargo, el modelo de Fung, Graham y Weil para analizar la efectividad de las políticas de transparencia focalizada ha abierto un interesante e inconcluso debate con diversas ramificaciones en la ciencia política, la economía y las ciencias de la comunicación, entre otras disciplinas.

Este capítulo se ha encargado de plantear algunas ideas que nos han parecido útiles para repensar, desde el punto de vista conceptual, la utilización de este modelo. Especialmente identifica los mecanismos a través de los cuales operan las políticas de transparencia focalizada, poniendo énfasis en los canales de comprensión, cooperación y cambio de comportamiento por parte los usuarios de la información.

Este marco conceptual permitió identificar algunos aspectos importantes a partir de los cuales cabe evaluar las posibilidades de éxito de las políticas de transparencia focalizada, particularmente en países con marcos institucionales débiles como es el caso de varios países latinoamericanos. Por un lado, se ocupa de explicar las razones de algunos posibles cuellos de botella en el marco de la implementación de las políticas de transparencia focalizada, especialmente en lo que respecta al cambio de percepción y de comportamiento por parte del sector público y de las empresas.

Sobre la base del entendimiento de que hay que tener cuidado con las recetas de política universales que supuestamente operan con independencia del tiempo y del lugar en que son adoptadas (BID, 2006), hemos identificado algunos factores comunes que se encuentran en una amplia variedad de políticas de transparencia focalizada exitosas. Algunos de estos factores habían sido ya expuestos por Fung, Graham y Weil (2007), por ejemplo, el reconocimiento de que: i) no todos los actores o usuarios de la información, poseen los mismos incentivos, necesidades y capacidades para acceder y utilizar información, y ii) si bien el contenido de la información es importante, son igualmente relevantes los asuntos asociados a la frecuencia y los vehículos a través de los cuales se divulga la información.

Sin embargo, también se aportan algunas ideas conceptuales a partir de las cuales se puede complementar el modelo conceptual sobre la transparencia focalizada, en particular teniendo en cuenta la economía política de los países latinoamericanos. Tal es así que nos propusimos identificar diversos escenarios o juegos de coordinación entre los usuarios de la información e implementar mecanismos para evitar efectos no deseados, entre los cuales se encuentra el “dilema del polizón”.

El esfuerzo de revisar la evidencia empírica nos indicó que en aquellos casos en los que es necesario cambiar el comportamiento de las entidades sobre las cuales se ofrece información, las percepciones son tan importantes como las respuestas de estas entidades.

En muchos países de la región los ciudadanos o usuarios de la información simplemente no confían en que sus reclamos acerca del accionar del sector público sean suficientes para cambiar su comportamiento y resolver problemas históricos, como los asociados a la baja calidad en la provisión de dichos servicios.[16]

Otro aspecto particularmente relevante para los países latinoamericanos es el reconocimiento de que las políticas de transparencia focalizada representan una plataforma única para poner en práctica mecanismos de retroalimentación y aprendizaje, sobre todo en el marco de la gestión pública. Gracias a sus elementos constitutivos (identificación de un objetivo político preciso, identificación del organigrama de las entidades que presentan déficits de acceso a la información, definición del alcance de las políticas, definición de la estructura y del vehículo de la información, etc.), estas políticas nos otorgan la posibilidad de preguntarnos si los objetivos concretos de política pública sobre la base de los cuales se estructuraron han sido cumplidos o no, así como también nos permiten indagar los motivos por los cuales esto ocurrió.

Sobre este punto, algunos de los pasos fundamentales que se puede sugerir para estructurar la evaluación de estas políticas[17] consisten en:

- Identificar la hipótesis que ha motivado la intervención. Una de las preguntas sugeridas es la siguiente: ¿cómo se espera que la política de transparencia alcance el objetivo final de la política pública? Por ejemplo, en el caso de la creación de portales de transparencia (muy de moda, por cierto, en América Latina), sería necesario indicar paso a paso cómo se llega del portal de transparencia a la reducción del pago de sobreprecios en la administración pública.

- Establecer una metodología apropiada para identificar el efecto de la intervención. Para ello, es clave poder identificar el estado contrafactual, esto es, cuál hubiese sido el resultado en ausencia de la intervención (por ejemplo, qué hubiese ocurrido con los sobreprecios en ausencia de la política de transparencia).

- Desarrollar una métrica a través de la cual se pueda computar cada resultado. Esto es, por ejemplo: ¿cómo se van a medir los sobreprecios?, ¿cómo se va a establecer cuál es el precio de mercado?

El modelo conceptual que ha sido desarrollado también nos ha otorgado algunos indicios de que, contrariamente a la mayoría de los ejemplos que se presentan en Fung, Graham y Weil (2007), en América Latina las políticas de transparencia focalizada no siempre arrancan o pueden arrancar en el maro de los poderes legislativos. Ya sea por la dinámica que presentan las "democracias delegativas", o por porque el éxito de la carrera política de los legisladores en varios países de la región parece estar asociado a la correspondencia con un jefe partidario más que a sus representados, la literatura especializada indica que las políticas de transparencia focalizada en la región todavía deben ganar terreno en el marco de los procesos de toma de decisiones en el sector público y en el Poder Legislativo.

[16] La desconfianza de los ciudadanos puede tener motivos diversos. Por ejemplo, pueden desconfiar de la información suministrada por el sector público, y si no están convencidos de la información que se les presenta, menos aún podrán cambiar su comportamiento frente a esta. Este fenómeno tiene lugar en parte porque los sistemas de estadísticas oficiales de muchos países de la región se perciben como cooptados por el poder político, o bien porque el sector público no tiene las capacidades, ya sean financieras o técnicas, como para generar y actualizar información confiable y que sirva de base para el aprendizaje y la retroalimentación de las políticas.

[17] Para más detalles sobre la técnica apropiada para evaluar rigurosamente las políticas de transparencia véanse Gerber y Green (2012); Gertler et al. (2011), y Dufflo et al. (2007).

En palabras simples, esto significa que no es bueno que las políticas de transparencia focalizada apunten a hacer más de lo que permite la arena institucional de nuestros países. Este comentario no implica caer en la imposibilidad de hacer nada, sino que por el contrario tiene el propósito de alentar una discusión acerca de cuáles son los pasos que hay que seguir, o por dónde hay que comenzar, para que una política de transparencia no se vea frustrada a mitad de camino. Este trabajo no intenta dar respuestas directas a tal pregunta, sino más bien identificar los elementos que deben tener en cuenta los encargados de formular políticas a la hora del diseño de las políticas de transparencia focalizada.[18]

Por último, como fue mencionado anteriormente, un aspecto clave que caracteriza a estas políticas es que su implementación va de la mano de una expectativa de resultados concretos en el corto y mediano plazo. He aquí un vínculo muy concreto con la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), cuyas características serán analizadas en detalle en el próximo capítulo, ya que en el marco de esta Alianza los países son invitados a establecer y dar seguimiento a compromisos que puedan cumplirse, precisamente, en el corto o mediano plazo.

[18] Por ejemplo, una intervención del Fondo de Transparencia del BID para transparentar los subsidios al sector privado en Argentina, que se presentará en la segunda parte de esta obra, comenzó planteándose la necesidad de coordinación entre la sociedad civil y los actores específicos del sector público para implementar una base de datos a partir de la cual se podrían conocer los beneficiarios de ciertos subsidios y los criterios a partir de los cuales estos fueron asignados. Al final del programa se observó que había faltado un paso previo al momento del diseño de esta política: comunicar y asesorar a los medios de comunicación, los cuales desempeñan un rol fundamental no solamente en lo que respecta a la "instalación" de un tema especifico en la agenda, sino principalmente como agentes que alientan el empoderamiento de los ciudadanos en lo que respecta a la utilización de vehículos a través de los cuales pueden solicitar información que puede tener un efecto en el marco de la toma de decisiones.

## Bibliografía


Andrabi, T., J. Das y A. I. Khwaja. 2009. *Report Cards: The Impact of Providing School and Child Test-scores on Educational Markets.* Manuscrito sin publicar. Disponible en http://ipl.econ.duke.edu/bread/papers/0904conf/Andrabi.pdf.

Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Cooperation.* Nueva York: Basic Books.

Baena, P. y J. C. Vieyra. 2011. Access to Information and Targeted Transparency Policies. Nota técnica Nro. 321. Washington, D.C.: BID.

Banerjee, A. V., R. Banerji, E. Dufflo, R. Glennerster y S. Khemani. 2010. "Pitfalls of Participatory Programs: Evidence from a Randomized Evaluation in Education in India." *American Economic Journal: Economic Policy,* 2(1):1 30.

Banerjee, A. V., S. Kumar, R. Pande y F. Su. 2010. "Do Informed Voters Make Better Choices? Experimental Evidence from Urban India." Manuscrito sin publicar.

Banerjee, A., E.. Dufflo, R. Glennerster y D. Kothari. 2010. "Improving Immunization Coverage in Rural India: A Clustered Randomized Controlled Evaluation of Immunization Campaigns with and without Incentives." *British Medical Journal* 340:c2220.

Beck, T., C. Lin e Y. Ma. 2011. "Credit Information Sharing, Banking Sector Outreach and Corporate Tax Evasion." Documento de discusión del EBC. Tilburg: Tilburg University.

Behrman, J. R., P. Sengupta y P. Todd. 2005. "Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Rural Mexico." *Economic Development and Cultural Change*, 54(1):237–75.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. *La política de las políticas públicas*. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, D.C.: BID.

Björkman, M. y J. Svensson. 2009. "Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment on Community-based Monitoring in Uganda". *The Quarterly Journal of Economics*, 124(2):735-769.

Bobonis, G. J., L. R. Cámara-Fuertes y R. Schwabe. 2011. "Does Exposing Corrupt Politicians Reduce Corruption?" Manuscrito sin publicar.

Bouton, L. y G. Kirchsteiger. 2012. *Good Rankings Are Bad: Why Reliable Rankings Can Hurt Consumers?* Manuscrito sin publicar.

Chong, A. , A. De La O, D. Karlan y L. Wantchekon. 2010. "Information Dissemination and Local Government's Electoral Returns, Evidence from a Field Experiment in Mexico." Manuscrito sin publicar.

Cohen, J. y P. Dupas. 2010. "Free Distribution or Cost-Sharing? Evidence from a Randomized Malaria Prevention Experiment." *Quarterly Journal of Economics*, 125(1): 1-45.

Dahl, R. 2002. "La democracia y sus críticos". Barcelona: Paidós.

Di Tella, R. y E. Schargrodsky. 2003. "The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires." *Journal of Law and Economics*, vol. 46 (1:269-292

Dranove, D., D. Kessler, M. McClellan y M. Satterthwaite. 2003. "Is More Information Better? The Effects of 'Report Cards' on Health Care Providers." *Journal of Political Economy*, 111(3): 555-88.

Dufflo, E., R. Glennerster y M. Kremer. 2008. "Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit." En: *Handbook of Development Economics*, cap. 61:3895-3962. Nueva York: Elsevier.

Dupas, P. 2011. "Do Teenagers Respond to HIV Risk Information? Evidence from a Field Experiment in Kenya." *American Economic Journal*: Applied Economics, 3(1): 1-34.

Ely, J. 2002. "Local Conventions." *Advances in Theoretical Economics*, vol. 2, art. 1.

Ferraz, C. y F. Finan. 2008. "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes". *Quarterly Journal of Economics*, 123(2): 703-45.

------. 2011. "Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audit Reports of Local Governments." *American Economic Review*, 101(4): 1274–1311.

Fitzsimons, E., B. Malde, A. Mesnard y M. Vera-Hernández. 2012. *Household Responses to Information on Child Nutrition: Experimental Evidence from Malawi*. Manuscrito sin publicar.

Fudenberg, D. y D. Levine. 1998. *The Theory of Learning in Games*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Fung, A., M. Graham, y D. Weil. 2007. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Gavazza, A. y A. Lizzeri. 2007. "The Perils of Transparency in Bureaucracies." *The American Economic Review* , vol. 97, No. 2 :300-305

Gerber, A. S. y D. P. Green. 2012. *Field Experiments: Design, Analysis, and Interpretation*. Nueva York: W.W. Norton.

Gertler, P. J., S. Martínez, P. Premand, L. B. Rawlings y C. M. J. Vermeersch. 2011. *Impact Evaluation in Practice*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Graham, M. 2002. "Democracy by Disclosure, the Rise of Technopopulism." Washington, D.C.: The Brookings institution.

Greif, A. 2000. "The Fundamental Problem of Exchange: A Research Agenda in Historical Institutional Analysis." *European Review of Economic History*, vol. 4, Nº 3:251-284.

Grief, A. y D. Laitin. 2004. "A Theory of Endogenous Institutional Change." *American Political Science Review*, vol. 98:633-652.

Humphreys, M. y J. Weinstein. 2012. "Policing Politicians: Citizen Empowerment and Political Accountability in Uganda". Manuscrito sin publicar.

Jalan, J. y E. Somanathan. 2008. "The Importance of Being Informed: Experimental Evidence on Demand for Environmental Quality." *Journal of Development Economics*, 87 (1):14-28.

Jensen, Robert. 2010. "The (Perceived) Returns to Education and the Demand for Schooling." *Quarterly Journal of Economics*, 125(2), p. 515-548.

Jones, M. P., S. M. Saiegh, P. T. Spiller y M. Tommasi. 2002. "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in Federal Systems." *American Journal of Political Science*, 46 (3): 656-669.

------. 2007. "Congress, Political Careers and the Provincial Connection." En: P. Spiller y M. Tommasi, *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Keefer, P. y S. Khemani. 2011. "Mass Media and Public Services: The Effects of Radio Access on Public Education in Benin." Documento de trabajo de investigación de políticas Nro. 5559. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Khwaja, A. I. 2009. "Can Good Projects Succeed in Bad Communities?" *Journal of Public Economics*, 93(7-8): 899-916.

Kim, Y. y J. Sobel. 1995. "An Evolutionary Approach to Pre-Play Communication." *Econometrica*, vol. 63:1181–1193.

Kremer, M. y E. Miguel. 2007. "The Illusion of Sustainability." *Quarterly Journal of Economics*, 112(3): 1007-1065.

Komesar, N. K. 1994. *Imperfect Alternatives, Choosing Institutions in Law, Economics and Public Policy*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.

Levine, D. 1998. "Modeling Altruism and Spitefulness in Experiments." *Review of Economic Dynamics*, vol. 1:593-622.

Lupia, A. 2004. *Necessary Conditions for Improving Civic Competence: A Scientific Perspective.* Manuscrito sin publicar.

Madajewicz, M., A. Pfa, A. van Geen, J. Graziano, I. Hussein, H. Momotaj, R. Sylvi y H. Ahsan. 2007. "Can Information Alone Change Behavior? Response to Arsenic Contamination of Groundwater in Bangladesh." *Journal of Development Economics*, 84 (2): 731.754.

Mailath, G., S. Morris y A. Postlewaite. 2001. "Laws and Authority." New Haven: Yale University. Documento mimeografiado.

Matsui, A. 1991. "Cheap-Talk and Cooperation in a Society." *Journal of Economic Theory*, vol. 54:245–258.

Molina, E. 2012. "Bottom Up Institutional Reform: Evaluating the Impact of the Citizen Visible Audit Program in Colombia." Manuscrito sin publicar.

Molina, E. 2012. "Community Monitoring and Self-fulfilling Prophecies in Service Delivery." Manuscrito sin publicar.

North, D. 1990. Institutions, *Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

––––––. 2005. "Institutions and Performance of Economics over Time." En: C. Menard y M. Shirley (eds.), *Handbook of New Intitutional Economics*. Dordretch: Springer.

O' Donnell, G. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5/1.

––––––. 1999. "Horizontal Accountability in New Democracies." En: Shedler, Diamond y Platner, *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Olken, B. A. 2007. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *Journal of Political Economy*, 115:200-249.

Parker, S. y E. Skoufias. 2000. "The Impact of PROGRESA on Work, Leisure and Time Allocation: Final Report." Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Peisakhin, L. y P. Pinto. 2010. "Is Transparency an Effective Anti-corruption Strategy? Evidence from a Field Experiment in India." *Regulation and Governance*, 4(3): 261–280.

Prat, A. 2005. "The Wrong Kind of Transparency." *American Economic Review*, 95(3): 862-77.

Reinikka, R. y J. Svensson. 2004. "Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda." *The Quarterly Journal of Economics*, 119(2): 678-70.

––––––. 2005."Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda." *Journal of the European Economic Association*, 3(2-3): 259-267.

Ringold, D., A. Holla, M. Koziol y S. Srinivasan. 2012. *Citizens and Service Delivery. Assessing the Use of Social Accountability Approaches in the Human Development Sectors*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Rose-Ackerman, S. 1999. "Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform." Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Saiegh, S. M. 2010. "Active Players or Rubber-Stamps? An Evaluation of The Policymaking Role of Latin American Legislatures." En: C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi, *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington, D.C.: BID & David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Schultz, T. 2000. "School Subsidies for the Poor: Evaluating a Mexican Strategy for Reducing Poverty." Manuscrito sin publicar.

Schelling, T. 1984. *Choice and Consequence, Perspectives of an Errant Economics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Sims, C. A. 1998. "Stickiness." *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 49:317-356.

------. 2003. "Implications of Rational Inattention." *Journal of Monetary Economics*, 50(3):665-690.

------. 2006. "Rational Inattention: Beyond the Linear-Quadratic Case." *American Economic Review Papers and Proceedings*, 96(2):158-163.

Stein, E., M. Tommasi, P. Spiller y C. Scartascini. 2008. *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Washington, D.C.: BID y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Vieyra, J. C. 2009. "Negociación y consulta de las leyes de acceso a la información en Latinoamérica. Los roles de la oposición y la sociedad civil. Un análisis comparativo de México y Perú". Tesis de Maestría de la Universidad Torcuato di Tella - Universidad John Hopkins. Buenos Aires: SILACPO.

Los **esfuerzos de gobierno abierto** se enmarcan en el propósito de fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciar la participación y el compromiso cívico, y **mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus administraciones públicas, bajo principios de equidad, integridad y transparencia.**

Capítulo 2

# Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe

Álvaro V. Ramírez Alujas y Nicolás Dassen[1]

## Introducción

En los últimos años, distintos países en todo el mundo han iniciado un proceso progresivo para promover y desarrollar estrategias ligadas al concepto de "gobierno abierto" *(Open Government)*. Su popularidad ha ido ganando terreno a través del impulso de diversas iniciativas gubernamentales de distinto calibre cuyo contrapunto, además, se refleja en la generación de un nuevo tejido de activistas y comunidades de ciudadanos conectados *(netizens)* que abogan por su puesta en marcha. Todo ello no ha estado exento de dificultades: su posicionamiento en la agenda pública ha traído consigo problemas relativos a su definición operacional y la propia ambigüedad de su significado (por la diversidad de visiones existentes), ha incrementado el debate y la superposición con otros conceptos como gobierno electrónico, gobernanza digital o buen gobierno, confundiendo así los fines con los medios, canales o prácticas que lo sustentan.

En general, cuando hablamos de gobierno abierto hacemos referencia a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en: i) **mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información** mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); ii) **facilitar la participación de la ciudadanía** en el diseño y la implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones) y iii) **favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores**, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público. Dichos esfuerzos se enmarcan en el propósito de fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciar la participación y el compromiso cívico, y mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus administraciones públicas, bajo principios de equidad, integridad y transparencia. Todo ello a través de la generación de nuevos espacios para la innovación institucional, el desarrollo de mecanismos ligados a la

[1] Los autores desean agradecer a Alfredo González Briseño por su apoyo en el análisis de los planes de acción presentados ante la Alianza para el Gobierno Abierto.

cocreación en la provisión de servicios públicos y al trabajo colaborativo, y la puesta en marcha de nuevos entramados organizativos y sistemas de gestión orientados a fomentar la apertura y una nueva forma de gobernar en el contexto de la sociedad red.

En este escenario, el papel de Internet, las tecnologías y la cultura digital ha sido clave para la actual combinación de elementos que refundan la idea de gobierno abierto. Por un lado, porque en nuestros días el entorno digital constituye la infraestructura de base que facilita y hace posible un acceso más fluido a la información y la gestión del conocimiento, y por el otro, debido a los valores subyacentes en los patrones de interacción que promueve la cultura digital: prácticas abiertas, transparentes, participativas y colaborativas. Todo ello es condición necesaria pero no suficiente para la construcción de gobiernos abiertos. Como nunca antes en la historia, se necesitan marcos institucionales y bases legales adecuadas al nuevo contexto, sistemas de gestión más sofisticados y un profundo cambio en la cultura de las organizaciones públicas para hacer de la promesa del gobierno abierto una realidad. Este esfuerzo va de la mano con la puesta en práctica de los pilares que le dan vida: la transparencia y la apertura, la participación ciudadana y la colaboración, y la rendición de cuentas.

En este capítulo se procura: i) sistematizar de manera breve las implicancias y los alcances del concepto de gobierno abierto, ii) revisar la experiencia latinoamericana desde el prisma de su participación en la recientemente creada Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) *(Open Government Partnership)* y iii) analizar las perspectivas de una nueva agenda de reforma del Estado y modernización del sector público en la región, esbozando un marco de referencia que oriente los esfuerzos por promover políticas a partir del concepto de gobierno abierto como paradigma de recambio y renovación, en la conformación de un nuevo modelo de gobierno y gestión pública para el siglo XXI.

## Gobierno abierto: ¿qué es y qué no es? Concepto, alcances y perspectivas

> Un gobierno abierto es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o una jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red.
>
> Don Tapscott (Lathrop y Ruma, 2010: XVI)

El debate sobre la idea de gobierno abierto no es nada nuevo.[2] Históricamente han existido diversos movimientos que han tratado de promover la apertura del gobierno hacia los ciudadanos. Si se considera la evolución del debate en los últimos años, se observa que la noción de gobierno abierto incluye la necesidad de contar con gobiernos "transparentes", que provean nuevas avenidas para dar más acceso a la información

[2] La expresión apareció por primera vez a fines de la década de 1970 en el espacio político británico, y en su concepción original trataba diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para "abrir las ventanas" del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática. En la actualidad, se ha posicionado como un nuevo eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades del gobierno y modernizar las administraciones públicas (OCDE, 2010), todo ello potenciado por las posibilidades que alberga la Web 2.0, que facilitan el intercambio de información interactiva y en tiempo real, la interoperabilidad, el diseño centrado en el usuario y la colaboración.

pública, y que "rindan cuentas" para incentivar el control social de la gestión pública y la prevención de la corrupción. Pero ello no se agota allí. También las políticas públicas de transparencia se orientan a la producción proactiva de información (y datos públicos abiertos) a fin de brindar una mejor calidad en el servicio público y promover una mayor utilización de dichos insumos por parte de los ciudadanos/beneficiarios. Por ello, no se trata únicamente de publicar más información, sino de que esta sea de mejor calidad, útil y focalizada, para que los usuarios actuales y potenciales de los servicios públicos tomen mejores decisiones, y que sea publicada de determinados modos y en determinados formatos para hacerla más inteligible.

Existen múltiples definiciones de gobierno abierto que, con matices, coinciden en los aspectos centrales que establece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).[3] En su informe de 2003 la OCDE ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de gobierno abierto, concebido como plataforma de base para implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública, lo que contribuiría a mejorar el diseño y la formulación de las políticas públicas, luchar contra la corrupción e incrementar la confianza de la sociedad en el sector público. En su concepción y propósito original, el concepto aludía a la necesidad del gobierno y de la administración pública de conectarse de manera más fluida con la sociedad civil en el marco de una mayor implicación ciudadana en la elaboración de las políticas y la promoción del buen gobierno: "informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas" (OCDE, 2003). Más tarde, se plantearía que un gobierno abierto se refiere "a la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad de los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades" (OCDE, 2005).[4]

Bajo dicho marco de referencia, un gobierno abierto sería aquel en el que las empresas, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los ciudadanos pueden "saber cosas" (obtener información relevante y comprensible), "conseguir cosas" (obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno), y "crear cosas" (participar en el proceso de toma de decisiones) (OCDE, 2005).

Para la OCDE el término ha evolucionado desde una mirada basada en las tres dimensiones relevantes mencionadas que apelan a contar con una administración pública **transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta y responsable** (OCDE/INAP, 2006) hasta un enfoque según el cual se le considera como **plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público** (OCDE, 2010).

De acuerdo con lo anterior, la OCDE (2010) promueve la idea de gobierno abierto sobre la base de los beneficios que involucraría y que se detallan a continuación:

---

[3] Una definición interesante es la que se propone en el primer libro que se ha escrito en español sobre el tema (Calderón y Lorenzo, 2010:11): "Un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y lo hace de forma abierta y transparente".

[4] En la actualidad, existen marcos jurídicos relativos a la idea de gobierno abierto en gran parte de los países miembros de la OCDE, y entre ellos se considera, al menos: i) la legislación sobre el acceso a la información pública y la libertad de prensa; ii) la legislación sobre privacidad y protección de datos; iii) las leyes sobre procedimientos administrativos; iv) la legislación sobre los defensores del pueblo (*ombudsmen*), y v) las leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores (OCDE, 2010). No obstante, este listado debería ampliarse y ser más detallado, para incluir normas de gestión administrativa y de uso de la tecnología en la administración pública, de descentralización de los servicios públicos, de procedimientos administrativos para implementar procesos consultivos y participativos con la sociedad civil, normas de gobierno electrónico y firma digital, y las de distintos organismos de control de la gestión con competencias específicas en temas de integridad pública, prevención y control de la corrupción, y marcos regulatorios de los servicios públicos.

1. **Crear mayor confianza en el gobierno.** La confianza es un resultado del gobierno abierto que puede reforzar su desempeño en otros aspectos. Además, si los ciudadanos confían en el gobierno y en sus políticas específicas, pueden estar más dispuestos a contribuir (mediante tasas e impuestos, por ejemplo) para apoyar y financiar esas políticas.

2. **Garantizar mejores resultados al menor coste.** El co-diseño y la ejecución de políticas, programas y (provisión de) servicios con los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil ofrece el potencial para explotar un depósito más amplio de ideas y recursos.

3. **Elevar los niveles de cumplimiento.** Hacer que la gente sea parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la reforma y puede ayudar a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas.

4. **Garantizar la igualdad del acceso a participar de la formulación de políticas públicas,** a través de la reducción del umbral para el acceso a los procesos de toma de decisiones de políticas que las personas enfrentan como barreras para la participación.

5. **Fomentar la innovación y las nuevas actividades económicas.** El compromiso de la ciudadanía y del gobierno abierto es cada vez más reconocido como un motor de la innovación y la creación de valor en los sectores público, privado y social.

6. **Mejorar la efectividad mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos,** que de otra forma se enfrentan a obstáculos para la participación. El compromiso público (participación e involucramiento ciudadano) puede garantizar que las políticas estén mejor focalizadas y atiendan sus necesidades, eliminando potenciales desgastes.

Por tanto, y bajo esta perspectiva, se trataría de una política pública de múltiples facetas dirigidas a mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública, y en paralelo, a favorecer la generación de espacios concretos para la participación e interacción con los ciudadanos. Dicho esfuerzo alberga el compromiso de impulsar:

- Un **gobierno transparente y accesible** (que las acciones de los responsables públicos e instituciones estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas, y que los ciudadanos puedan acceder a información comprensible, obtener servicios y realizar transacciones en cualquier momento y lugar).

- Un **gobierno responsable y que rinde cuentas** (por sus acciones y omisiones).

- Un **gobierno sensible y receptivo** (a las posibilidades de consulta, participación e interacción permanente con los ciudadanos y sus demandas).

Y ello tendría un impacto directo en al menos tres niveles:

- **Legitimidad democrática.** Un gobierno abierto ayuda a hacer más clara y confiable la relación contractual entre gobernantes y gobernados.

- **Pacto social.** Ayuda a que algunas decisiones gubernamentales que podrían considerarse a priori "impopulares" sean mejor aceptadas, y comprendidas, por la sociedad, lo que reduce su impacto negativo en términos de convivencia social.

- **Desarrollo económico.** Contribuye a incrementar el desarrollo económico de dos maneras: mediante la promoción del gasto público inteligente e innovador y mediante la reducción del acceso privilegiado a la información, con lo cual se habilita la competencia de mercado libre y justa.

En resumen, todos los aspectos de la forma en que operan el gobierno y los servicios públicos deben estar abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (transparencia), y las autoridades deben ser responsables y rendir cuentas a los ciudadanos, particularmente en materia de prevención y lucha contra la corrupción. Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y las energías disponibles y distribuidos en vastos sectores de la sociedad y, por qué no, también en el mercado, las organizaciones de voluntariado y las organizaciones sin fines de lucro (Ramírez-Alujas, 2011).

## El gobierno abierto en la práctica: sus principales ingredientes y líneas de acción

Un lugar común y referencia obligada sobre el avance del gobierno abierto en nuestros días es el caso norteamericano. A partir de la promulgación del *Memorando sobre transparencia y gobierno abierto* del 21 de enero de 2009, el Presidente Barack Obama le dio un nuevo empuje al movimiento, de la mano del uso intensivo de la tecnología como instrumento catalizador de los esfuerzos por avanzar en la apertura de los gobiernos de cara a los desafíos del nuevo milenio. Los tres pilares básicos (Obama, 2009) que sustentan esta (nueva) aproximación son:

1. **Transparencia.** Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre aquello de lo que puede responsabilizársele frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social.

2. **Participación.** Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a colaborar activamente en la formulación de políticas públicas y facilita el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, de las ideas y de la experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo y la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

3. **Colaboración.** Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y acciones coordinadas no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes. Asimismo, potencia el trabajo combinado dentro de las propias administraciones, y entre ellas y sus funcionarios, de manera transversal.

En términos prácticos, y para concretar dichos principios, las estrategias de gobierno abierto se han venido cristalizando a través de dos ejes fundamentales:

1. **La apertura de datos públicos *(open data)*,**[5] que promueve, por un lado, la innovación, usando (o reutilizando) los datos públicos como catalizadores de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto,

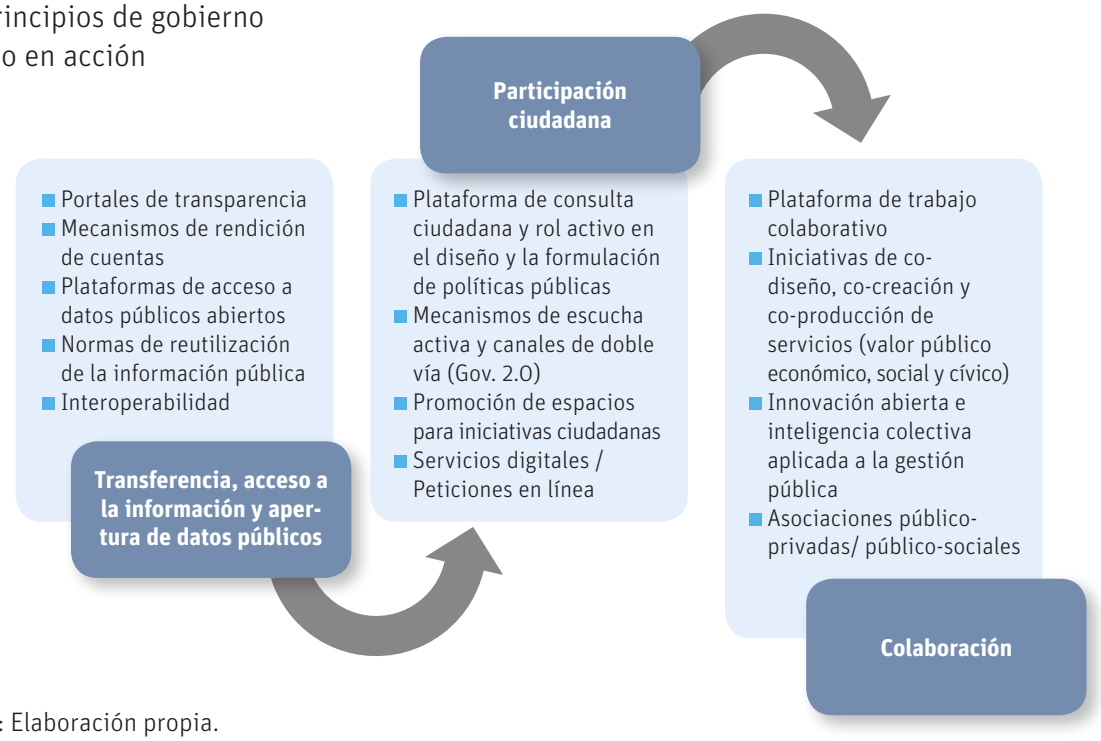
[5] Además del formato "crudo", que permite la descarga inclusive en forma automatizada (*machine readable*) por los propios programas de *software*, los portales de datos abiertos permiten realizar búsquedas avanzadas, enviar notificaciones electrónicas cuando la base de datos se va actualizando, establecer enlaces con la fuente original de la información u otras noticias complementarias, vincular esas bases con otros conjuntos de datos (*mashup*), crear foros de discusión y wikis (blogs, microblogging, redes sociales, fotos y videos compartidos), desarrollar herramientas de visualización para identificar mejor patrones o tendencias, desarrollar programas para analizar un gran volumen de datos, o crear "filtros colaborativos" y análisis de *crowdsource* (segmentar la base de datos, para que distintas personas la analicen; o sabiendo en qué parte de la base de datos se hizo "click", se conoce cuáles son los intereses de los usuarios). Para mayor detalle, véase Robinson, Yu y Felten (2010).

transforma a los gobiernos de proveedores de servicios en gestores de plataformas (permitiendo que otras entidades y/o usuarios, mediante los datos públicos liberados, puedan crear nuevas prestaciones en la Web, generar nuevas actividades económicas y agregar valor público). Por otro lado, se devuelven a los ciudadanos sus propios datos, incrementando así la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente.

2. La **apertura de procesos *(open process)* y el uso de redes sociales (también llamado Gobierno 2.0),** cuyo objeto es facilitar la comunicación y la participación, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño de políticas y la provisión de servicios públicos, y la colaboración (en red) dentro y entre las administraciones públicas y más allá. Ello se puede manifestar a través de lo que llamaremos "decisiones abiertas" (participación) y "servicios abiertos" (colaboración).

Este marco de referencia ha servido de ejemplo para que distintos países hayan comenzado a adoptar parámetros similares en el camino de construir un modelo de gobierno abierto adaptado a las particulares realidades presentes en cada sociedad. Bajo este enfoque, se entiende que si bien los tres principios esbozados son interdependientes y están íntimamente entrelazados, se puede proponer una progresión en virtud de la cual la transparencia, el acceso a la información y la apertura de datos constituyen ingredientes esenciales para promover la participación ciudadana, y a partir de allí sostener espacios para la colaboración y la co-creación de valor público (gráfico 2.1).

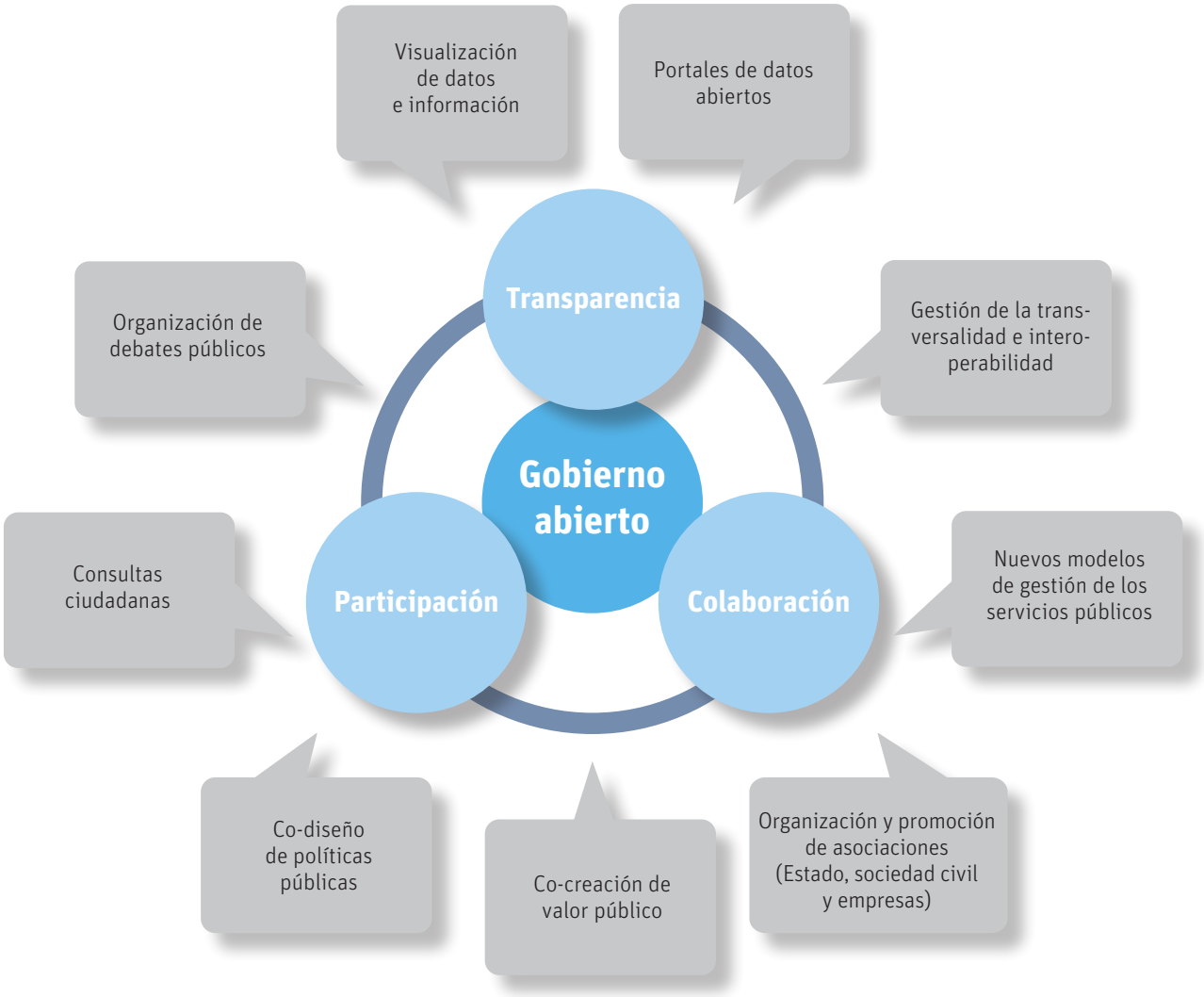
**Gráfico 2.1**
Los principios de gobierno abierto en acción




Fuente: Elaboración propia.

Sobre esta base es posible proponer un ecosistema de desarrollo de gobierno abierto que articule los tres principios y los elementos que constituyen su puesta en práctica (gráfico 2.2).

**Gráfico 2.2**
Ecosistema de desarrollo de gobierno abierto




Fuente: Elaboración propia.

## Gobierno abierto: ¿qué no es? Más allá de las estrategias del gobierno electrónico

En muchas ocasiones se intenta vincular de manera directa el concepto de gobierno abierto a la mera evolución y el desarrollo que han venido teniendo las estrategias de gobierno electrónico en los últimos años. Si bien existe una relación entre ambos términos, es necesario aclarar que debemos ser cuidadosos en no confundir los medios con los fines. Por definición, el concepto de gobierno electrónico se refiere a facilitar, mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), el acceso de los ciudadanos, organizaciones y gobierno a información, servicios y/o diálogo con la administración pública, en todos los niveles jerárquicos, organizacionales y territoriales (PRYME/Promoges, 2003). Sobre la base de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, puede decirse que, desde hace poco, este último apela al uso de las TIC en los órganos de la administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos (CLAD, 2007:7). Si bien el gobierno electrónico como estrategia favorece el aumento de la transparencia de la administración al facilitar gestiones operativas más expeditas, accesibles y fluidas para los ciudadanos, y les otorga a estos un mayor control sobre sus trámites y procedimientos, no resuelve la asignatura pendiente de ampliar los espacios de participación y colaboración, ni ofrece una opción de cambio profundo en la forma en que tradicionalmente ha sostenido al paradigma de las burocracias públicas modernas. No se enfoca en repensar la gestión pública sino sólo en tecnificar procesos que tienen un impacto visible al hacerle la vida más fácil al ciudadano en su relación con los servicios públicos, y allí concluye su misión. Para los defensores del gobierno abierto, la tecnología es un medio que favorece la promoción y concreción de cambios, pero lo sustantivo radica en una profunda transformación del vínculo histórico que gobernantes y gobernados han tenido, y apela a una transición paradigmática que garantice justamente aquello que es su marco de referencia: la apertura, la transparencia, la participación y la colaboración.

Ello no es trivial, pues en muchos casos la trampa del gobierno electrónico se encuentra en la seducción simplista del uso intensivo (y adecuado) de las TIC per se en las organizaciones públicas, y su alcance se limita a la mera introducción de tecnología para hacer lo mismo que se ha hecho siempre, pero de una forma más cómoda, algo así como digitalizar la burocracia: lo que antes era un trámite presencial en ventanilla ahora se transforma en un formulario en línea en la pantalla sin un cambio en el trasfondo de prácticas ni de la cultura organizativa que, de manera imperceptible para el ciudadano, oculta a los altos directivos o a los encargados de la toma de decisiones. Así, con el gobierno electrónico no se aborda de una manera decidida la transformación real de las relaciones entre las administraciones, la ciudadanía, las empresas, las organizaciones sin fines de lucro y los agentes sociales en general. Dicho fenómeno puede llevar a que en no pocos casos se esté haciendo "eficientemente lo incorrecto" (Ramírez-Alujas, 2010).

Las estrategias de gobierno electrónico descansan en la aplicación casi mecánica de las herramientas tecnológicas en los servicios públicos para mejorar procesos y servicios desde una perspectiva instrumental, de adentro hacia fuera, unilateral y generalmente "cerrada", donde el ciudadano sigue siendo un usuario/beneficiario final y un espectador pasivo de lo que le ofrece el aparato administrativo. En cambio, el gobierno abierto opera desde una dimensión mucho más amplia que si bien se apoya en esfuerzos de este tipo, aspira a una transformación paradigmática fundada en la apertura y más allá. Dicho de otro modo. En cambio, el gobierno electrónico ocurre (preferentemente) en el interior de los servicios públicos y el punto de relación con el exterior es la ventanilla, generalmente digital (Web institucional). El gobierno abierto, en cambio, habita en la idea de plataforma para que otros agentes, desde afuera de sus límites, apoyen y contribuyan a la creación de valor público e inclusive de valor social, económico y cívico.

Podría decirse que el único punto en común que ambos conceptos comparten tiene relación con los medios: el uso de la tecnología. Mientras que el gobierno electrónico opera en un plano instrumental operativo (medios), el gobierno abierto trasciende hacia la legítima aspiración de los ciudadanos por cambiar la forma y el fondo de la interacción con sus gobiernos, en un plano político y estratégico; de ese modo se puede contribuir a fortalecer y mejorar los sistemas democráticos (fines). Como se aprecia, ello tiene que ver con cultura, valores, compromiso y responsabilidad cívica, cuestiones que trascienden con creces cualquier enfoque reduccionista, todo lo cual se sustenta en la generación progresiva de nuevas prácticas e innovaciones de carácter democrático ligadas a la construcción de espacios de encuentro, interacción y trabajo conjunto entre autoridades, funcionarios públicos y ciudadanos.

## La Alianza para el Gobierno Abierto: una nueva agenda global para transformar el Estado

> En todas partes del mundo, vemos la promesa de la innovación para hacer al gobierno más abierto y responsable. Y ahora, debemos construir sobre ese progreso. Y cuando nos reunamos de nuevo aquí el año que viene, debemos traer compromisos específicos para promover la transparencia, combatir la corrupción, para dinamizar la participación ciudadana, para aprovechar las nuevas tecnologías, para que podamos fortalecer los fundamentos de la libertad en nuestros propios países, mientras estemos a la altura de los ideales que pueden iluminar el mundo.
>
> Presidente Barack Obama,
> discurso pronunciado en la Asamblea General de las Naciones Unidas,
> 23 de septiembre de 2010

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es un nuevo esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos. Sus fundamentos se encuentran en el hecho de que los ciudadanos desean gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas, con instituciones que robustezcan la participación de la sociedad y respondan a sus necesidades y aspiraciones. De este modo, la AGA se configura como una iniciativa multilateral cuyos esfuerzos se orientan a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos. Animados por un espíritu plural, colaborativo e inclusivo, este esfuerzo cuenta con un Comité Directivo compuesto en un número igual por representantes gubernamentales y de OSC (OGP, 2011). Este esquema de co-conducción, les ha dado a las OSC un protagonismo nunca antes visto en este tipo de iniciativas, si se lo compara con el ámbito de los mecanismos de monitoreo para la implementación de las convenciones de derechos humanos, del medio ambiente, o contra la corrupción, o con las iniciativas contra el lavado de activos. Más aún, las OSC comparten la presidencia de dicho Comité Directivo, compuesta por tres integrantes: dos representantes de los gobiernos y uno de las OSC. Todo esto implica la corresponsabilidad de diseñar los lineamientos estratégicos de la Alianza, de ser consultadas por los países en el marco de la confección de sus planes de acción, y de relacionarse oficialmente con los medios de comunicación y la opinión pública en general para informar sobre la marcha de la AGA y la implementación de los compromisos incluidos en dichos planes. Desde la sociedad civil, también se coordina una red de contactos, conocida como OGP Network, que vincula la oferta de servicios relacionados con el gobierno abierto de parte del sector privado y otras OCS y la comunidad internacional con las demandas de los gobiernos.

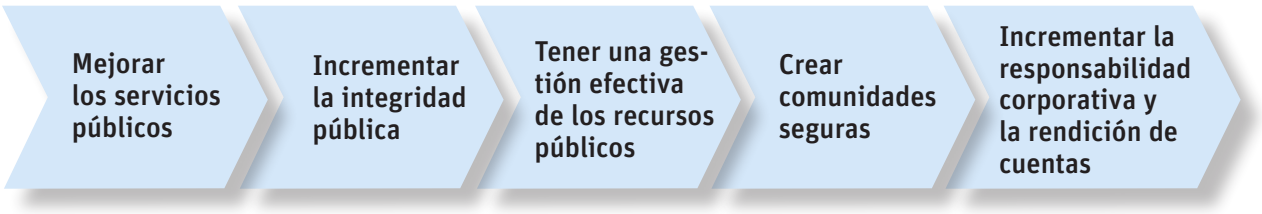
En este contexto, para ser miembros de la AGA, los países participantes deben confirmar su acuerdo para cumplir con las cuatro expectativas comunes que le dan sustento, a saber:

- Suscribir la Declaración de Principios sobre un Gobierno Abierto[6] y aprobarla al más alto nivel.
- Asumir compromisos concretos, mediante la elaboración e implementación de un plan de acción nacional que se extienda más allá de las prácticas actuales en marcha y que debe desarrollarse a través de un proceso de consulta con las múltiples partes interesadas y con la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil.
- Comprometerse a que se realice un informe de evaluación, que esté a cargo de un panel independiente de expertos, sobre el progreso del país en el cumplimiento de sus compromisos y plan de acción.
- Contribuir a la promoción del gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos y asistencia técnica, tecnologías y recursos, entre otros insumos.

## Los grandes desafíos de la AGA

Los compromisos de la AGA están alineados en torno a un conjunto de cinco grandes desafíos que enfrentan los gobiernos (gráfico 2.3). En el primer año los países habrán de escoger al menos uno de estos grandes desafíos y deberán desarrollar compromisos concretos y puntuales para resolverlos.

**Gráfico 2.3**
Los cinco grandes desafíos de la AGA




Fuente: Adaptado de OGP (2011).

[6] Para mayor detalle, se puede consultar la "Declaración sobre Gobierno Abierto" (septiembre de 2011) de la OGP, cuyos cuatro ejes principales son: i) incrementar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, ii) apoyar la participación ciudadana, iii) aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos y iv) aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Cada uno de estos desafíos comprende asumir diversas tareas y acciones concretas:

1. **Mejorar los servicios públicos.** Significa promover la mejora e innovación en la prestación y gestión de la amplia gama de servicios públicos que se brindan a la población (salud, educación, justicia, agua potable, electricidad y telecomunicaciones, entre otros).
2. **Incrementar la integridad pública.** Implica esfuerzos para avanzar en materia de ética pública, prevención y lucha contra la corrupción, acceso a la información, reformas financieras, así como la promoción y el afianzamiento de las libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
3. **Tener una gestión más efectiva y eficiente de los recursos públicos.** Comprende el uso adecuado de la asignación de recursos presupuestarios, el financiamiento tanto interno como externo, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales, etc.
4. **Crear comunidades más seguras.** Incluye avanzar en materia de seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil, entre otros aspectos.
5. **Incrementar la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas del sector privado.** Implica promover la responsabilidad empresarial en temas tales como el medio ambiente, la protección del consumidor, la participación de la comunidad y la lucha contra la corrupción.

En paralelo, todos los compromisos a ser incluidos en los planes de acción deberán reflejar y estar guiados por cuatro principios centrales del gobierno abierto:

1. **Transparencia.** La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental debe ser abierta, completa, oportuna, gratuita y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, como: estar disponibles en un formato bruto, ser susceptibles de que se los procese, ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.
2. **Participación ciudadana.** Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.
3. **Rendición de cuentas.** Este principio supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a los requerimientos y/o críticas que se les planteen, y admitan la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.
4. **Innovación y tecnología.** A este principio subyace la idea de que los gobiernos provean a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a las nuevas tecnologías y comprendan el relevante rol que estas últimas tienen en la innovación, así como la importancia de aumentar la capacidad de los ciudadanos en el uso que de ellas hacen.

## La AGA y el contexto latinoamericano

La convocatoria y el llamado a integrar los principios del gobierno abierto han tenido una inusitada respuesta, y han despertado el entusiasmo y una buena acogida en la región. De los 55 países (gráfico 2.4) que actualmente integran la AGA,[7] 14 corresponden a la región de América Latina y el Caribe (ALC). A la fecha nueve de ellos cuentan con planes de acción y compromisos asumidos cuya evaluación de cumplimiento en su primera fase debería llevarse a cabo próximamente, mientras que los otros cinco se encuentran en la fase de formulación, concreción y/o formalización, dependiendo de cada caso.[8]

**Gráfico 2.4**
Compromisos de los países en el marco de la AGA

Fuente: OGP (2012).

Este primer antecedente da cuenta de la importancia relativa que los gobiernos le han asignado en su agenda a la idea de gobierno abierto en el contexto de ALC. Sin embargo, es necesario indagar en mayor detalle sobre las iniciativas, los compromisos y las actividades concretas que involucran los planes de ac-

[7] De los 55 países incorporados a la iniciativa, 25 ya tienen compromisos concretos asumidos a través de planes de acción presentados y en actual ejecución, y 20 se encuentran actualmente desarrollando sus planes de acción a partir del cumplimiento de los requisitos y criterios de elegibilidad a la alianza. Para mayor detalle véase OGP (2012).

[8] Entre los países que cuentan con planes de acción actualmente en ejecución se encuentran: Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay. En un punto intermedio se hallan El Salvador y Paraguay que, si bien aparecen catalogados bajo la "fase de desarrollo" de sus compromisos, ya tienen publicados sus borradores en la Web de la Alianza. Finalmente, los países que están en la fase de formulación y desarrollo son: Costa Rica, Panamá, y Trinidad y Tobago.

ción que actualmente se encuentran en ejecución, de manera de tener una visión transversal, confiable y en clave comparada sobre los esfuerzos que se están desplegando y las posibilidades de generar espacios de colaboración y cooperación entre los distintos países. Dicho ejercicio debe considerar que se trata de un territorio en el que no existen respuestas definitivas y donde se ha venido experimentando mediante diversas estrategias y dispositivos cuyo impacto y cuya evaluación siguen siendo un tema pendiente dentro de la hoja de ruta impulsada por la AGA a nivel mundial.

## La hoja de ruta hacia el gobierno abierto en perspectiva: planes de acción, compromisos e iniciativas en ALC

En principio, hemos realizado un análisis de los planes de acción publicados, tanto de aquellos países que ya han formalizado sus compromisos como de los que cuentan con borradores avanzados disponibles en la Web de la Alianza, lo que nos ha dado un total de 11 planes. Sobre esa base, hemos desglosado los contenidos a fin de generar una cierta taxonomía de iniciativas que, dada la información plasmada en cada uno de ellos, permitiera aglutinarlas dentro de los cinco pilares o desafíos que la AGA definió como estratégicos en la confección de los compromisos nacionales (cuadro 2.1). Debemos aclarar que este análisis es una fotografía de un momento dado, pues los planes de acción están concebidos como "documentos vivientes", que pueden ser ampliados o modificados en cualquier momento por los países en sus detalles más operativos, respetando una visión estratégica de mediano y largo plazo que guíe hacia dónde quiere ir cada país miembro de la Alianza.

**Cuadro 2.1**
Síntesis global de planes de acción nacionales e iniciativas de gobierno abierto en América Latina (en el marco de la AGA)

| | Grandes desafíos de gobierno abierto (Número de iniciativas por ámbito de aplicación presentes en planes de acción de la AGA) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **País / Nº de iniciativas en el plan de acción** | **Mejoramiento de los servicios públicos** | **Incremento de la integridad pública** | **Gestión más efectiva de los recursos públicos** | **Creación de comunidades más seguras** | **Mejora de la responsabilidad corporativa** |
| **Brasil (32)** | 4 | 22 | 5 | -- | 1 |
| **Chile (19)** | 4 | 11 | -- | 1 | 3 |
| **Colombia (27)** | 8 | 13 | 6 | -- | -- |

*Continúa*

**Cuadro 2.1**
Síntesis global de planes de acción nacionales e iniciativas de gobierno abierto en América Latina (en el marco de la AGA) *(continuación)*

| | Grandes desafíos de gobierno abierto (Número de iniciativas por ámbito de aplicación presentes en planes de acción de la AGA) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **País / Nº de iniciativas en el plan de acción** | **Mejoramiento de los servicios públicos** | **Incremento de la integridad pública** | **Gestión más efectiva de los recursos públicos** | **Creación de comunidades más seguras** | **Mejora de la responsabilidad corporativa** |
| **El Salvador (21)** | 9 | 10 | -- | -- | 2 |
| **Guatemala (3)** | -- | 1 | 2 | -- | -- |
| **Honduras (20)** | 7 | 6 | 7 | -- | -- |
| **México (19)** | 4 | 9 | 3 | -- | 3 |
| **Paraguay (15)** | 7 | 4 | 4 | -- | -- |
| **Perú (45)** | 9 | 19 | -- | -- | 17 |
| **República Dominicana (24)** | 7 | 12 | 2 | -- | 3 |
| **Uruguay (18)** | 7 | 6 | 5 | -- | -- |

Fuente: Elaboración propia en base al desglose de planes de acción, OGP (2012).

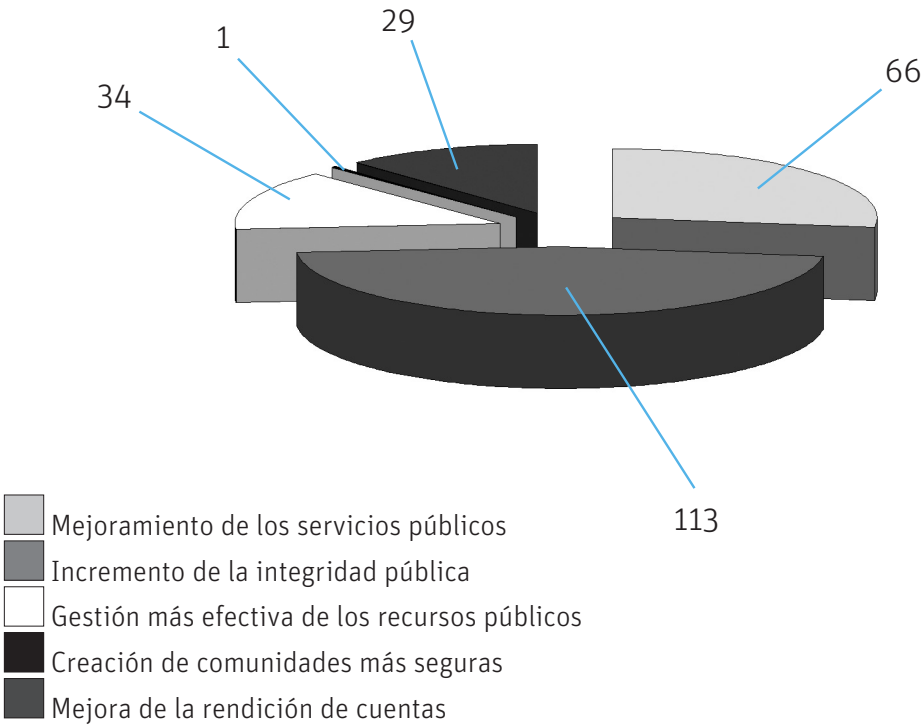
## Desglose de los planes de acción: los esfuerzos por promover el gobierno abierto en ALC

De acuerdo con la información del cuadro 2.1, vale la pena puntualizar, en términos agregados, sobre los focos prioritarios en los que los 11 países de la muestra analizada han orientado sus iniciativas y compromisos en relación a los desafíos propuestos por la AGA. Ello nos puede dar una idea de las necesidades, prioridades o capacidades disponibles (en términos relativos) que los países latinoamericanos adscritos a la AGA tienen para asumir el cumplimiento de dichos planes de acción adecuadamente.

En el gráfico 2.5, se observa que de las 243 iniciativas totales contempladas en los 11 planes de acción de los países bajo análisis (a lo que de ahora en adelante llamaremos "agenda regional de gobierno abierto", 113 tienen relación con compromisos sobre integridad pública (aproximadamente un 46%) y 66

con el mejoramiento de los servicios públicos (un 27%). Ambos desafíos se muestran como opciones preferentes en la hoja de ruta de los compromisos presentes en la región. Por otro lado, pero no con menor grado de importancia, los temas relativos a la gestión efectiva de los recursos públicos y al incremento de la rendición de cuentas aparecen bastante equilibrados, con 34 compromisos (14%) y 29 iniciativas (12%), respectivamente.

**Gráfico 2.5**
Distribución de los compromisos de gobierno abierto por pilar estratégico (grandes desafíos) presentes en los planes de acción de la AGA en la región, por cantidad de iniciativas




Fuente: Elaboración propia en base a desglose de planes de acción, OGP (2012).

Es necesario hacer notar el grado de dispersión, diversidad y foco con el que cada país elaboró su respectivo plan de acción. En algunos casos, los compromisos se presentan como diferentes iniciativas de **carácter normativo**, ya sea de elaboración y aprobación de leyes u otras disposiciones legales, ya de su reforma o implementación institucional (sobre todo en materia de acceso a la información y transparencia, integridad pública y lucha contra la corrupción, control fiscal, etc.). Como contrapunto, en otros casos los planes son **en exceso operativos o incrementales** y se orientan a promover cambios en materia tecnológica a través de una variada oferta de iniciativas de gobierno electrónico, e-servicios o portales de datos públicos. Otros enuncian sus compromisos **sin detallar contenidos específicos,** omitiendo, por ejemplo, qué es concretamente lo que se hará, o no se identifican responsables, plazos estimados de cumplimiento o metas e indicadores para evaluar avances y resultados.

No obstante esta heterogeneidad, es posible seleccionar una muestra de iniciativas para cada ámbito de aplicación que facilitará la posibilidad de reflexionar bajo marcos de referencia equivalentes y en concordancia con el ideario de gobierno abierto que se presenta en este trabajo.

La síntesis elaborada contiene una muestra de aquellas iniciativas relevantes bajo la conceptualización esbozada por la AGA, como es el caso del mejoramiento de los servicios públicos, en donde se destacan distintos portales para un mismo objetivo, por ejemplo: los de datos abiertos, de transparencia focalizada o de servicios públicos (cuadro 2.2).

**Cuadro 2.2**
Síntesis de iniciativas destacadas por ámbito de aplicación en los planes de acción nacionales

| País | Mejoramiento de los servicios públicos | Incremento de la integridad pública | Gestión más efectiva de los recursos públicos | Mejora de la responsabilidad corporativa |
|---|---|---|---|---|
| **Brasil** | - Panel de control y Sistema Integrado de Seguimiento.<br>- Portal Guía de Servicios Públicos. | - Modelo para organizar los servicios de acceso a la información.<br>- Elaboración de un catálogo de datos públicos.<br>- Reestructuración del portal de transparencia sobre principios de datos abiertos.<br>- Desarrollo y puesta en marcha del Plan de Infraestructura Nacional de Datos Abiertos. | - Capacidades y acceso a la información.<br>- Portal de transparencia: se incrementará el acceso del ciudadano a la información sobre la ejecución del presupuesto federal, la transparencia y la supervisión del gasto público.<br>- Gestión Contractual de los Servicios de TI. | - Implementación del Registro Mercantil Pro-Ética para dar visibilidad a las empresas que invierten en la ética, la integridad y la prevención de la corrupción. |
| **Chile *** | - Chile Atiende: red multiservicios del Estado.<br>- Marco de Interoperabilidad.<br>- Portal de Gobierno Abierto *(y open data)*.<br>- Identidad digital. | - Perfeccionamiento de la Ley de Acceso a la Información Pública.<br>- Proyecto de Ley de Probidad en la Función Pública.<br>- Portal de transparencia. | ---- | - Promoción de la participación ciudadana.<br>- Proyecto de ley sobre plebiscitos comunales.<br>- Proyecto de reforma de la iniciativa ciudadana de ley. |

**Cuadro 2.2**
Síntesis de iniciativas destacadas por ámbito de aplicación en los planes de acción nacionales *(continuación)*

| País | Mejoramiento de los servicios públicos | Incremento de la integridad pública | Gestión más efectiva de los recursos públicos | Mejora de la responsabilidad corporativa |
|---|---|---|---|---|
| **Colombia** | - Gobierno electrónico.<br>- Datos abiertos.<br>- Reglamento de los servicios públicos: promover la transparencia y la mejora de los servicios al ciudadano. | - Ley de Acceso a la Información Pública.<br>- Rediseño del portal Web del Estado.<br>- Política de transparencia y Plan/Observatorio de lucha contra la corrupción.<br>- Consolidación de la Política Nacional de Participación Ciudadana/la "urna de cristal".<br>- Plan piloto en municipios. | - Mejorar el sitio de transparencia económica y los mecanismos de adquisiciones públicas.<br>- Control fiscal en línea; seguimiento de inversiones públicas. | ---- |
| **El Salvador** | - Apertura de oficinas de información y respuesta.<br>- Monitoreo ciudadano a los servicios públicos ("El peor trámite de mi vida").<br>- Portal Único de Transparencia Focalizada. | - Reforma de la ley del defensor del pueblo *(ombudsman)*.<br>- Divulgación de cartas de derechos de los usuarios.<br>- Implementación de los pactos de integridad.<br>- Apertura del portal de transparencia fiscal.<br>- Publicación de un catálogo de proyectos prioritarios. | ---- | - Mejor calidad en los ejercicios de rendición de cuentas (cultura institucional y un compromiso irreversible de los gobiernos).<br>- Ampliación de los ejercicios de rendición de cuentas de los gabinetes de gestión departamental. |
| **Guatemala** | ---- | - Control y transparencia, mediante la implementación de diversas iniciativas en los sectores de la construcción, las industrias extractivas, etc. | - Implementación del Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados (GpR).<br>- Fortalecimiento del control del crédito público. | ---- |

*Continúa*

**Cuadro 2.2**
Síntesis de iniciativas destacadas por ámbito de aplicación en los planes de acción nacionales *(continuación)*

| País | Mejoramiento de los servicios públicos | Incremento de la integridad pública | Gestión más efectiva de los recursos públicos | Mejora de la responsabilidad corporativa |
|---|---|---|---|---|
| **Honduras** | - Gran Acuerdo Nacional en relación con el gasto público.<br>- Convenios de Cooperación y Proyecto e-Regulations Honduras: portal para la transparencia y simplificación de procesos administrativos.<br>- Evaluaciones conjuntas con OSC de la gestión fiscal y de los servicios públicos. | - Impulso del cumplimiento del Plan de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.<br>- Mecanismos más eficaces de seguimiento y aplicación estricta de sanciones sobre el acceso a la información.<br>- Anteproyecto de Ley de Control Interno.<br>- Política Integral Anticorrupción. | - Publicación de información sobre finanzas públicas (presupuesto abierto).<br>- Estrategia de empoderamiento ciudadano sobre información presupuestaria.<br>- Convenios marco y adquisiciones públicas.<br>- Profundización de la descentralización. | ---- |
| **México** | - Evaluación ciudadana de 300 trámites y servicios.<br>- Rediseño del portal de gobierno.<br>- Integración de procesos (interoperabilidad y datos abiertos).<br>- Bienes públicos digitales. | - Publicación de información socialmente útil.<br>- Fortalecimiento de la transparencia presupuestaria.<br>- Compromisos de transparencia en sectores relevantes. | - Perfeccionamiento del Sistema de Hacienda Pública.<br>- Desarrollo de un Sistema Nacional de Fiscalización.<br>- Nuevo Sistema de Contrataciones Públicas. | - Integridad en los negocios y reporte de información corporativa.<br>- Fomento del diseño y de la implementación de mecanismos de autorregulación e integridad corporativa. |
| **Paraguay **** | - Portal representativo del gobierno.<br>- Gobierno electrónico local/e-salud.<br>- Sistema Integrado de Gestión de Trámites y de Información. | - Sistema Integrado de Denuncias.<br>- Portal Web para el cumplimiento de normas en materia de corrupción. | - Sistema de gestión de contratos y adquisiciones por catálogo electrónico.<br>- Modelo estándar de control interno. | - Creación de espacios de diálogo permanente con la sociedad civil. |

**Cuadro 2.2**
Síntesis de iniciativas destacadas por ámbito de aplicación en los planes de acción nacionales *(continuación)*

| País | Mejoramiento de los servicios públicos | Incremento de la integridad pública | Gestión más efectiva de los recursos públicos | Mejora de la responsabilidad corporativa |
|---|---|---|---|---|
| **Perú** | - Promover la disposición progresiva de datos abiertos entre las entidades públicas.<br>- Agenda digital y reducción de brechas.<br>- Plataforma de interoperabilidad.<br>- Simplificación (digital/en línea) de trámites. | - Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016.<br>- Fortalecer la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), el Sistema Nacional de Atención de Denuncias (Sinad) y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir). | ---- | - Contar con Portales de Transparencia Estándar en formato amigable de fácil comprensión y actualizados oportunamente.<br>- Diversos mecanismos ligados a mejorar el acceso a la información y el uso de tecnologías, potenciar capacidades, etc. |
| **República Dominicana **** | - Portal de Servicios del Estado.<br>- Sistemas de Ventanilla Única Sectoriales.<br>- Punto Gob. y estándares de interoperabilidad. | - Balanced Scorecard Presidencial (BSCP).<br>- Portal de datos (data.gov.do).<br>- Órgano rector de acceso a la información pública y de datos personales. | - Portal Transaccional de Compras.<br>- Sistema de evaluación institucional.<br>- Sistema de Cuenta Única del Tesoro. | - Sistema de contraloría control interno/externo.<br>- Creación por ley de la iniciativa participativa anticorrupción.<br>- Participación ciudadana en la creación de normas. |
| **Uruguay** | - Trámites y servicios en línea.<br>- Fondos electrónicos ciudadanos y tecnología (gobierno electrónico).<br>- Ventanillas Únicas Digitales.<br>- Nuevo portal de servicios de gobierno. | - Fortalecimiento de una cultura de la transparencia: Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP).<br>- Premio Nacional de Transparencia.<br>- Creación de la plataforma de datos públicos.<br>- Participación electrónica.<br>- Plan de Alfabetización Digital. | - Creación de la agencia de adquisiciones públicas.<br>- Sistema de registros electrónicos.<br>- Portal del *Software* Público Nacional. | ---- |

Fuente: Elaboración propia en base al desglose de planes de acción, OGP (2012).

* Dado que solamente Chile presenta un compromiso en el eje "creación de comunidades más seguras" (a través de la iniciativa "Participación ciudadana en materia medioambiental") se omite en este cuadro dicho componente para facilitar el análisis comparado entre las estrategias y planes de acción de los distintos países de la muestra analizada.
** Para los casos de Paraguay y la República Dominicana las diversas iniciativas se agruparon bajo el criterio de correspondencia con alguno de los cinco desafíos AGA, dado que los compromisos no venían clasificados de ese modo en sus planes de acción.

## Síntesis comparada y visión de conjunto sobre el potencial avance de las estrategias de gobierno abierto en ALC

Al observar y contrastar las iniciativas definidas como relevantes en los planes de acción de los 11 países latinoamericanos analizados en la muestra, se pueden distinguir ciertos patrones comunes sobre estrategias que obedecen, con diferencias mínimas, a aproximaciones similares con respecto a los objetivos y desafíos propuestos por la AGA. Por un lado, se detecta un mayor peso relativo en las iniciativas que se asocian al fortalecimiento e incremento de la integridad pública (113 en total), cuyo desglose obedece, en términos generales, a líneas de acción sobre el perfeccionamiento de unidades, normativas y procesos de acceso a la información pública y el fortalecimiento de iniciativas e instrumentos de transparencia (patrimonio e intereses, políticas anticorrupción y pactos de integridad, y –lo que a nuestro entender es lo más auspicioso por constituir una novedad en la región– políticas de transparencia focalizada o socialmente útiles).

En segundo lugar, se detecta una fuerte orientación hacia iniciativas que permitan mejorar las prestaciones y servicios públicos (66 en total), sobre todo bajo el enfoque de gobierno electrónico en sus múltiples dimensiones. No obstante, es necesario recalcar que la idea de gobierno abierto, aunque se dirige sobre todo a promover la utilización de herramientas y plataformas tecnológicas, y el uso intensivo de redes sociales digitales (el llamado Gobierno 2.0), no se reduce a ser una mera estrategia circunscrita en el concepto del gobierno electrónico. Ambas iniciativas son relevantes pero distintas en su origen, sentido y potencial impacto, como se planteó al inicio de este capítulo.

Finalmente, existe un cierto equilibrio entre las iniciativas vinculadas a la gestión más efectiva de los recursos públicos (34 en total) y aquellas cuyo objetivo es mejorar la rendición de cuentas y la responsabilidad corporativa por parte de las empresas (29 en total).

En el primer caso, la mayoría de las acciones se sustenta en perfeccionar los mecanismos de transparencia fiscal y contratación pública, evaluación de resultados, iniciativas de control fiscal y supervisión (ciudadana) del gasto público, haciendo más accesible y comprensible la información sobre ejecución presupuestaria y, en algunos casos, incluyendo componentes tecnológicos que fomenten el uso eficiente de los recursos y generen ahorro (registros electrónicos y uso de *software* público, respectivamente).

En el segundo caso, y de manera mucho más tímida y dispersa, se presentan diversas iniciativas en las cuales se entrecruzan los temas de rendición de cuentas, el foco en materia de responsabilidad corporativa y el ámbito de la participación. Se plantea institucionalizar más concretamente los ejercicios de rendición de cuentas (desde la esfera pública) sobre la base de una nueva cultura de la transparencia que, se asume, podrá irradiar comportamientos y prácticas similares en la esfera privada. No obstante, en algunos planes de acción se presentan iniciativas interesantes como las ligadas al diseño, a la implementación y a la promoción de mecanismos de autorregulación e integridad corporativa, así como al fomento de prácticas de acceso a la información bajo criterios similares a los exigidos para el sector público (México), o registros sobre prácticas de empresas que inviertan en ética, integridad y prevención de la corrupción (Brasil). Por otra parte, se presentan otro tipo de acciones más vinculadas a la generación de espacios de intermediación y participación ciudadana en los asuntos públicos y otros temas afines (Chile, El Salvador y Perú).

Este es un territorio menos explorado dentro de los ejes vinculados al gobierno abierto, y por eso se requieren esfuerzos adicionales para generar marcos de referencia adaptables a diversas realidades nacionales y una cierta modalidad estándar que permita promover iniciativas atractivas, viables y sostenibles en el tiempo. Además, al incluir de manera más concreta al sector privado, se termina de configurar una mirada más integral sobre la idea de gobernanza o sociedad abierta (Fung y Weil, 2010), ya que se genera un espa-

cio donde el gobierno y sus instituciones (Estado), la sociedad civil y el sector privado comparten esfuerzos y responsabilidades para brindar información e impulsar de manera conjunta el bien común en los países.[9]

Un denominador común presente en la mayoría de los planes de acción corresponde al diseño y a la puesta en marcha de portales y catálogos de datos públicos abiertos *(open data)*. Ello no debería sorprender, pues en un análisis reciente (Iglesias, 2012) se reporta que, de los 55 países miembros de la AGA, 28 comprometen de manera explícita la apertura de datos públicos como componente esencial de sus estrategias de gobierno abierto, al ser un eje catalizador que permite incrementar la transparencia y la rendición de cuentas, y además favorece la innovación y la co-creación/co-producción de servicios y nuevas prestaciones de utilidad pública de la mano del uso de las tecnologías y la reutilización de datos e información pública. En nuestro caso, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, la República Dominicana y Uruguay cuentan con iniciativas en marcha o proyectos enunciados o en fase de formulación y próxima implementación.

Un elemento que llama profundamente la atención es la redacción misma de los planes de acción y de sus iniciativas (lenguaje abstracto y generalista). La mayoría de ellos, salvo notables excepciones, utiliza un lenguaje excesivamente formalista, normativo y/o técnico para explicar las medidas y compromisos que se asumen, lo que los aleja del foco de estar *pensados en clave ciudadana,* inhibiendo la comprensión y el compromiso más directo de quienes se supone que serán los depositarios de sus potenciales beneficios y a quienes se les pide que participen, se involucren y colaboren: los ciudadanos. Esta circunstancia resulta paradójica, si se piensa que para la redacción de los planes los países deben consultar a la sociedad civil, lo cual permite presumir que los procesos consultivos se han reducido, en algunos casos, a una mera formalidad, o bien, que los países tuvieron que apresurarse debido a la fecha límite para presentarlos ante la AGA.

Por lo demás, algunos planes de acción son excesivamente ambiciosos en sus objetivos y alcances, lo que puede atentar de manera directa contra el cumplimiento cabal de dichos compromisos. Ello nos lleva a reflexionar sobre el tema de las expectativas y el peligro de caer en lo que expresa el clásico refrán que alude a que "el remedio sea peor que la enfermedad que pretende resolver". Durante la segunda parte del siglo XX, ALC ha sido un laboratorio donde se han experimentado diversos tipos de reformas estatales y procesos –más o menos dolorosos– de restructuración de las administraciones públicas, siempre con la promesa de mejorar la calidad de vida de las personas y alcanzar el ansiado bien común y el desarrollo para todos. Sabemos que ello no necesariamente ha sido así y, por tanto, la cautela y la prudencia deberían ser elementos a considerar al momento de comprometer iniciativas que, finalmente, o no se implementarán del todo o se ejecutarán de manera inadecuada, insuficiente y sin considerar posibles efectos colaterales (como sucedió antes con el fenómeno del isomorfismo institucional ligado a la exportación de las recetas de la nueva gestión pública a la región). La sugerencia es preferir algo acotado y alcanzable, considerando las capacidades institucionales, los recursos disponibles y las posibilidades concretas de realización, antes que los grandes programas llenos de enunciados épicos que se transformarán en letra muerta al momento de querer llevarlos a cabo y que pueden minar aún más la (baja) confianza en los gobiernos y, por tanto, ser contraproducentes con el propósito perseguido.

Finalmente, es necesario reconocer que el éxito de la AGA depende, en gran medida, de que se movilicen de forma activa y comprometida, y se canalicen adecuadamente, las capacidades que se encuentran

[9] En palabras de Tapscott y Williams (2011), los cinco principios del nuevo escenario de cambios globales suponen un esfuerzo transversal de todos los actores en los ámbitos de: i) la colaboración (en oposición a la jerarquía), ii) la apertura y la transparencia, iii) la interdependencia, iv) el compartir la propiedad intelectual y v) la integridad. En términos similares, Fung y Weil (2010) hablan de extender en el futuro la necesidad de exigir mayor información a las grandes corporaciones privadas, las que también afectan la calidad de la vida diaria de las personas, por ejemplo, en temas financieros e hipotecarios, alimentarios, del medio ambiente, o con respecto a la confiabilidad y seguridad del transporte.

justamente fuera de los gobiernos: las de las OCS, de los ciudadanos y de las empresas, entre otros actores. Esto reviste una paradoja evidente: *para avanzar en la consolidación de gobiernos abiertos en la región se requiere un mayor compromiso y una mayor participación de los actores que están fuera de él.* La idea de configurar un ecosistema "abierto" resulta atractiva en este contexto y ello, ante todo, debe estar fundado en la construcción de espacios de reciprocidad, confianza y trabajo conjunto basado en un diálogo permanente entre todos los actores, desde una perspectiva más horizontal y menos asimétrica, en un plano de aprendizajes compartidos y búsqueda de soluciones en clave colaborativa, participativa y coordinada.

## Se hace camino al andar: el contraste de la realidad latinoamericana en materia de gobierno abierto con la evidencia del resto del mundo

Los resultados correspondientes a ALC presentados en la sección anterior coinciden en buena parte con un estudio recientemente publicado por la organización no gubernamental (ONG) Global Integrity (2012), que a partir de un exhaustivo ejercicio de revisión de los planes de acción de todos los países que han formalizado compromisos, construye un mapa de actuaciones sobre las reformas impulsadas en el marco de la AGA.[10] Algunos resultados de este estudio que cabe destacar para efectos de nuestra reflexión son los siguientes (véase el gráfico 2.6):

- Los temas de **apertura de datos públicos** (190 iniciativas) y **gobierno electrónico** (199 iniciativas) son los más populares y llevan la delantera. Estas dos categorías representan **casi un tercio de todas las actividades de gobierno abierto** comprometidas por los países miembros de la AGA.[11]

- La **participación ciudadana** es la tercera categoría relevante en número de iniciativas (131). Pese a la evidencia y crítica, de parte de la sociedad civil, de que no han existido espacios y procesos de consulta concretos en la elaboración de muchos de los planes presentados, la relativa popularidad de los compromisos de participación ciudadana representa una oportunidad real para los ciudadanos en la labor de crear espacios para una mayor participación/compromiso con el Estado en una amplia variedad de asuntos ligados al gobierno abierto.

- La siguiente prioridad para los gobiernos responde a los temas de **acceso a la información**, con 93 iniciativas etiquetadas bajo dicho concepto.

- Los temas vinculados al **sector privado** están visiblemente poco representados en los planes de acción nacionales: sólo 44 etiquetas cubren temas tales como las asociaciones público-privadas, las regulaciones, la transparencia del sector privado y las iniciativas de responsabilidad social

[10] Se recogieron, catalogaron y analizaron los datos sobre compromisos disponibles en 45 planes de acción de un universo de 55 países adscritos a la AGA (al 26 de julio de 2012).

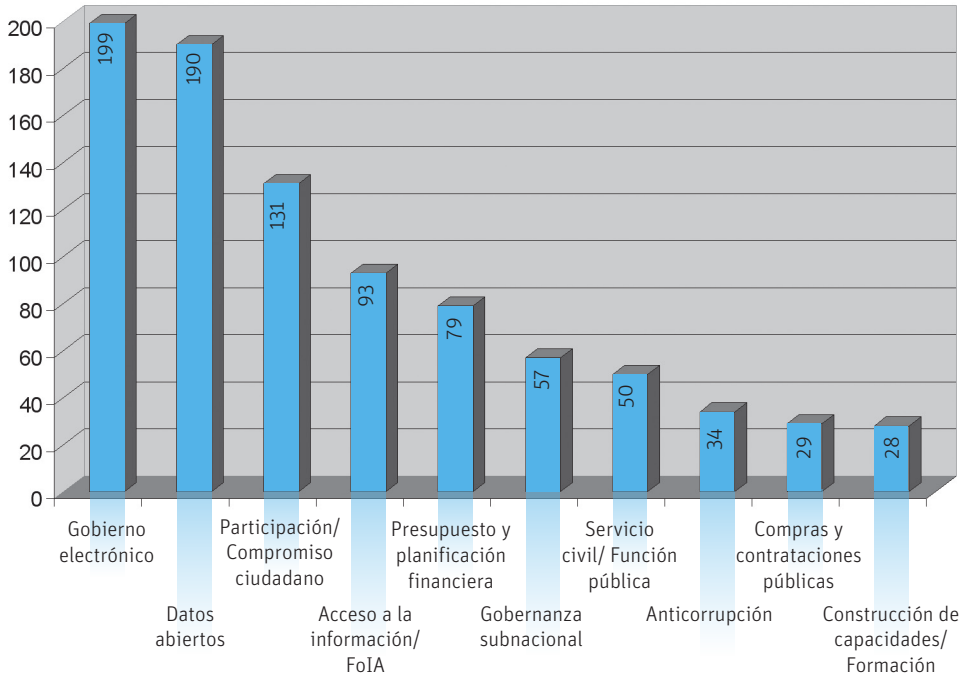
[11] Al respecto se afirma que "siempre es alentador ver que los países se esfuerzan por modernizar la maquinaria del gobierno, pero la preponderancia de los proyectos de tecnología de la información en los planes nacionales de acción merece una mayor consideración. El apetito de soluciones tecnológicas ordenadas para los problemas complejos no debe eclipsar la necesidad de una reforma políticamente difícil, pero fundamental [...]; todas las soluciones tecnológicas funcionan en los límites impuestos por los contextos institucionales, legales, políticos y socioculturales en los que están inmersas. Por lo tanto, las reformas esenciales deben ser alentadas desde el principio para mitigar las limitaciones estructurales únicas que prevalecen en los contextos particulares de cada país. Hacer eso sería ampliar la frontera de posibilidades para que los datos abiertos y las tecnologías relacionadas puedan maximizar su potencial" (Global Integrity, 2012).

corporativa, entre otros. Esto constituye definitivamente una brecha que hay que cubrir, sobre todo en áreas como la industria extractiva o los servicios financieros; además, se deben aprovechar las capacidades disponibles en el sector privado para contribuir a este esfuerzo global por la transparencia y la rendición de cuentas más allá de los gobiernos.

- **Legislar, no solo "innovar"**. Otro punto ciego en los planes de acción es la marginación de los compromisos relacionados con las ramas legislativa y judicial, como ya se mencionó. La mayoría de los compromisos se centra en unidades gubernamentales dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, privilegiando soluciones "innovadoras" por sobre reformas más fundamentales y políticamente viables en el ámbito legislativo y judicial, que son claves para que la AGA pueda concretar las grandes ideas que sustentan un gobierno abierto. En este punto, surge la preocupación en el sentido de que algunos compromisos son lo suficientemente ambiciosos para hacer frente a cambios más estructurales como el financiamiento de las campañas políticas, la divulgación de bienes públicos, la transparencia del sector financiero,[12] entre otras cuestiones, que requieren la aprobación de amplias reformas legales. Ello supone que los países tendrán que hacer frente a importantes retos institucionales a través de avances en la legislación, de modo que el cambio en la cultura de gobierno que se busca a través de la AGA se consolide con firmeza en el futuro inmediato.

Un detalle adicional en el cual coinciden la mirada panorámica de Global Integrity y el caso latinoamericano aquí analizado es que en general los planes de acción de la AGA carecen de un programa de ejecución de las actividades propuestas y, en muchos casos, las responsabilidades no se definen con claridad o no se sabe si se dispone de las capacidades y los recursos institucionales mínimos para llevarlos a cabo.

**Gráfico 2.6**
Los 10 principales ámbitos de focalización en los planes de acción




Fuente: Elaboración propia sobre la base de Global Integrity (2012).

[12] Llama la atención, por ejemplo, que ni un solo país se comprometa directamente a promover la apertura de instituciones financieras o de servicios, pese a los efectos y consecuencias de la crisis reciente.

Finalmente, y en contraste con el análisis efectuado para ALC, respecto de la adscripción a las iniciativas en relación con cada uno de los cinco grandes desafíos de la AGA, el desglose (en términos agregados) presenta coincidencias que merecen tomarse en consideración (véase el cuadro 2.3).

**Cuadro 2.3**
Compromisos totales en planes de acción sobre gobierno abierto por desafíos, de acuerdo con la AGA

| Grandes desafíos de la AGA | Cantidad global de compromisos |
|---|---|
| 1. Mejoramiento de los servicios públicos | **237** |
| 2. Incremento de la integridad pública | **353** |
| 3. Gestión más efectiva de los recursos públicos | **154** |
| 4. Creación de comunidades más seguras | **15** |
| 5. Mejora de la rendición de cuentas | **19** |

Fuente: Global Integrity (2012).

## Del gobierno abierto a la reforma del sector público: una oportunidad para la región

A partir del análisis previo, cabe esbozar una reflexión sobre si el avance del gobierno abierto en la región podría constituir, en el actual contexto, la antesala para un nuevo proceso de reforma del sector público bajo un nuevo paradigma de recambio y renovación que postula una mayor y mejor interacción entre gobierno, administración pública y ciudadanía, para generar valor público.

Si bien los planes de acción de los países de la región analizados ostentan características disímiles, heterogéneas y dispersas, representan las semillas iniciales de lo que podría ser una nueva oleada de reformas institucionales, entendiendo que ello supone acciones que afectan el diseño y el funcionamiento de las instituciones en al menos dos sentidos: mediante cambios en la organización del poder (dimensión política) y mediante cambios en los organismos y servicios públicos que diseñan y ejecutan políticas (dimensión administrativa). Como se ha visto, gran parte de los compromisos asumidos en el marco de la AGA pueden ubicarse en alguno de los dos niveles señalados.

Por otra parte, los gobiernos que participan de esta iniciativa están en general representados por las unidades a cargo de las áreas de reforma y modernización del sector público y, por tanto, cercanas a los Jefes de Estado de cada país. Ello constituye una fortaleza adicional, pues confirma su calidad de eje prioritario en la agenda de los gobiernos, lo que redunda en un ingrediente esencial para el éxito presente y futuro de este tipo de programas: la voluntad política y el apoyo decidido para construir una visión global y hacer un esfuerzo concreto en la materia, más allá de las aproximaciones fragmentadas o aisladas que caen bajo la responsabilidad de uno u otro sector (transparencia por un lado, mejoramiento de los servicios públicos por el otro, etc.). Por tanto, ya sea por la visibilidad que ofrece ser parte de la AGA (en el entendido

de considerarla una plataforma multilateral) como por el nivel en el que se suscriben los planes de acción y compromisos por parte de los países miembros, el aprovechamiento de dicho marco para repensar la modernización del Estado de manera más integral y holística es un camino natural, al mismo tiempo que deseable.

Lo anteriormente explicado pasa por comprender que la aspiración que subyace a la idea del gobierno abierto es transformar de manera radical la forma en que históricamente se han relacionado los gobiernos y sus administraciones públicas con los ciudadanos. Si ello es así, las diversas iniciativas que se promueven en su nombre constituyen una extraordinaria oportunidad que presenta rasgos particulares que merecen ser considerados y que alimenta un cierto optimismo. Tradicionalmente, los procesos de reforma y modernización del Estado en el mundo se han diseñado e implementado de adentro hacia afuera, desde una posición hegemónica, unilateral, y –en contraste con el eje de este análisis– bajo una lógica generalmente cerrada y bastante autista frente a la sociedad. Eso es exactamente lo que el paradigma del gobierno abierto ha venido cambiando, reduciendo asimetrías de diverso tipo y equilibrando, en términos relativos, la balanza de influencia hacia un rol más protagónico de la sociedad en los asuntos públicos. La evidencia empírica avala la idea de que el Estado red requiere cada vez más una sociedad red (Castells, 2009).

En este contexto, las propuestas de reforma deben aspirar a ser técnicamente correctas (no necesariamente perfectas) y políticamente viables. Por eso, las políticas de gobierno abierto, para ser exitosas, viables y sostenibles, deben disponer y proporcionar una visión de mediano y largo plazo, y considerarse como políticas de Estado más allá del gobierno de turno, al igual que otras iniciativas cuya maduración y cuyos resultados requieren el tiempo necesario para entregar sus frutos (como en el caso de las reformas del servicio civil y la profesionalización de la función pública, las reformas del sistema regulatorio, o las políticas sanitarias y educativas). Esto es aún más relevante cuando pensamos que los cambios posteriores a la implementación del gobierno abierto operan sobre todo en la arquitectura y el andamiaje institucional del gobierno y del sector público de manera transversal. El gobierno abierto cruza y, en algunos casos, penetra en el código genético que sostiene la estructura del modelo burocrático clásico (y naturalmente cerrado sobre sí mismo). Las normas sobre el acceso a la información pública y la liberación de datos, la obligación de rendir cuentas en todos los niveles de la administración y proveer mecanismos de control y evaluación, por mencionar algunas, son iniciativas cuya correcta aplicación impacta de manera directa en el qué, cómo, cuándo y por qué se prestan servicios en áreas tan diversas como la vivienda, el transporte o la infraestructura vial.

Muchas de las iniciativas que se agrupan bajo la etiqueta del gobierno abierto no son nuevas en la región. Los esfuerzos por promover la transparencia y el control de la corrupción, así como las acciones tendientes a proveer mejores servicios públicos, han sido un lugar común en la agenda de trabajo de la mayoría de los países de la región en los últimos 10 años.[13] Sin embargo, aún se aprecian profundos rezagos en áreas tan relevantes como la implementación efectiva de leyes de acceso a la información o mecanismos para el fortalecimiento de los sistemas de control e integridad pública, muchos de los cuales se encuentran en etapas incipientes o intermedias de desarrollo. Así, la creación de la AGA ofrece una extraordinaria oportunidad para consolidar estos esfuerzos en el marco de un entorno cooperativo que ofrece múltiples ventajas para compartir experiencias y buenas prácticas, y definir estándares comunes que hagan más fácil la implementación del gobierno abierto. Todo ello con un elemento central: la concepción desde, para y con el apoyo, la participación y la colaboración de actores que están más allá de las fronteras estatales.

[13] Hoy en día hay una multiplicidad de mecanismos de participación ciudadana que promueven el debate público para que los distintos grupos que pueden verse afectados por determinada política pública hagan escuchar su voz. Existen procesos consultivos para designar funcionarios, audiencias públicas para redefinir contratos de obras públicas o discutir nuevos regímenes tarifarios de servicios públicos, y procesos de elaboración participada de normas en los que se abre un período para que la sociedad comente sobre proyectos normativos específicos.

A diferencia de los ensayos de reforma que muchos países de la región propulsaron inspirados en la doctrina y las herramientas de la llamada "nueva gestión pública" (en algunos casos con casi 20 años de retraso), el paradigma del gobierno abierto se encuentra en sus primeras fases de desarrollo y podríamos afirmar, sin temor a equivocarnos, que es un territorio en el que no existen reglas predefinidas ni respuestas acabadas. Ningún gobierno podría atribuirse la última palabra en el tema y, en su gran mayoría, todos se encuentran en un estado "beta" (de experimentación, ensayo-error, probando combinaciones virtuosas y aprovechando los espacios de aprendizaje que ofrece y garantiza el uso de las tecnologías y el apoyo de una nueva ciudadanía proactiva y vigilante).

Este paradigma emergente constituye una suerte de nuevo *software* de código abierto que deberá pasar la prueba de compatibilidad respecto del *hardware* institucional con el que actualmente operan los gobiernos y sus aparatos administrativos. Este es un desafío de grandes proporciones y de ello dependerá si en el futuro inmediato se podrá hablar de un cambio verdadero y radical a partir de un nivel básico (de uno a uno, de uno a muchos) donde el gobierno "provee", "presta" y "comparte" (datos, información, servicios, conocimiento, poder) hacia un nivel más complejo (muchos a muchos) donde los ciudadanos y el gobierno "co-diseñan", "co-crean", "co-producen", bajo una capa de nuevas prácticas inspiradas en la apertura, la transparencia, la participación y la colaboración.

## Conclusiones y retos pendientes

A lo largo de este capítulo, se ha procurado precisar el concepto y el alcance del gobierno abierto como inspirador de una nueva ola de reformas del sector público, y arrojar luz con respecto a su distinción del gobierno electrónico y de los portales de *open data,* como medios o herramientas al servicio de un objetivo más amplio. No se trata únicamente de "digitalizar la burocracia", reducir trámites y descentralizar servicios públicos –si bien eso no es poco–, sino de repensar la relación del Estado con un enfoque pro ciudadano, y abrir espacios de participación y colaboración en asuntos de interés público con la sociedad civil y el sector privado, aprovechando la tecnología como nunca antes se ha visto en las democracias modernas.

Un sector de la teoría política ve al gobierno abierto como una nueva concepción de la democracia, llamada "democracia colaborativa", en oposición a otras teorías modernas como la de la "democracia deliberativa" (Noveck, 2010). El elemento que distingue a la una de la otra es que esta última hace hincapié en el proceso de robustez del debate que rodea la toma de una decisión pública, en tanto que la primera se centra en la capacidad de co-creación con los ciudadanos. Se trata de aprovechar el conocimiento y las habilidades de la ciudadanía para que a través de la "inteligencia colectiva" se resuelvan mejor los desafíos y necesidades de la sociedad en los distintos niveles de gobierno. Los retos pendientes para llegar al ideal del autogobierno colectivo son enormes, y llevará muchas décadas para que este se consolide. Por ahora, los procesos de co-creación exitosos abarcan cuestiones vinculadas a los gobiernos locales, como el reporte de los baches de la calle, la inseguridad, o los problemas de tránsito,[14] que mejoran la calidad de la vida cotidiana de las personas, pero que lejos están de influir en decisiones trascendentales de la vida pública.

[14] Cabe citar la iniciativa británica Fix My Street (http://www.fixmystreet.com), que permite el reporte de incidencias sobre desperfectos y problemas en la infraestructura vial de parte de los ciudadanos, y una variada gama de otros servicios y aplicaciones creados por MySociety (http://www.mysociety.org/) para el fortalecimiento cívico de las personas y comunidades mediante el uso de la tecnología, o Show us a Better Way (http://bit.ly/QzQsaE), iniciativa concebida para que la ciudadanía presente sus ideas sobre qué hacer con la información pública, entre otras. Todas ellas van a la vanguardia de la co-creación y participación ciudadana, junto con los casos emblemáticos de las autonomías en España: el gobierno vasco, bajo el nombre de Irekia (abierto en euskera: http://www.irekia.euskadi.net/), o el gobierno de Navarra (http://gobiernoabierto.navarra.es/).

Puede decirse que existe un reto similar con respecto a la utilización de la información en portales de datos abiertos, no obstante los esfuerzos realizados hasta el momento. Publicar datos indiscriminadamente no garantiza que todos se vayan a utilizar. Cuando el Estado cuenta con recursos escasos, tiene que elegir bien dónde poner sus esfuerzos, publicando las bases de datos más demandadas y las que más posibilidades tienen de ser reutilizadas. Muchas veces, las bases de datos están incompletas, o hay campos que muy pocos saben de qué tratan, entonces hay que depurarlas y clarificarlas y modernizar los sistemas de archivo. También hay que centralizar esas bases de datos, y notificar de sus actualizaciones y cambios, para que los creadores de *software* hagan ajustes en sus programas. Otra acción que debe realizarse en torno de este tema, es crear demanda para que las bases de datos sean utilizadas entre la sociedad civil y el sector privado, lo cual no varía de otras herramientas de participación ciudadana más tradicionales.[15]

En la segunda parte de este trabajo, se ha sostenido que la AGA es una iniciativa interesante que se distingue por su carácter voluntario y la flexibilidad que existe para que cada país presente e implemente su propio plan de acción de acuerdo con sus prioridades específicas y capacidades disponibles. Otro rasgo distintivo de la AGA es, sin duda, la oportunidad que esta conlleva de contar con la activa participación de la sociedad civil desde los procesos de consulta inicial para el diseño de estos planes hasta las labores de monitoreo y evaluación conjunta de los compromisos asumidos. Esto implica un cambio de paradigma, pues las organizaciones han virado de un rol tradicional de control social o de observadores a ser responsables de la co-gestión de una iniciativa internacional. Si bien la participación de las OSC cuenta con el apoyo de gobiernos más acostumbrados al compromiso de estas organizaciones en cuestiones de interés público, resta ver cómo será la convivencia con gobiernos históricamente más reacios a este tipo de apertura que han aceptado ser parte de la AGA. Hay que tener en cuenta que estos gobiernos deberán someterse al doble control de la implementación de sus propios planes de acción por parte de la sociedad y del mecanismo de revisión independiente de la AGA.

Para la gobernabilidad de la AGA misma, también hay desafíos por delante:

1. **La sostenibilidad política.** La AGA cobró una alta visibilidad y registró un avance inusitadamente rápido para este tipo de iniciativas globales, muy probablemente debido al liderazgo del gobierno de Estados Unidos, y en nuestra región, gracias a los gobiernos de Brasil y México, lo que ha generado altas expectativas en torno a su sostenibilidad en el tiempo, cuando cambien los actores políticos. Al respecto, consideramos que difícilmente haya una vuelta atrás, aunque el camino no esté exento de dificultades en países puntuales, pues influirán dos factores: i) las expectativas creadas en gran parte de la sociedad civil de los países que integran la AGA, que demandará de sus gobiernos un continuo apoyo y la presencia en la iniciativa, y ii) las esperanzas depositadas en el hecho de que los gobiernos realmente se beneficien de la AGA y mejoren su desempeño en las distintas áreas.

2. **La sostenibilidad financiera.** La ampliación de la AGA, que pasó tener de ocho países a contar con 55 al momento de redactarse este texto, implicó que en sus reglas de gobernanza se solicite una contribución de US$50.000 anuales a sus integrantes a fin de absorber este impacto. Este financiamiento deberá servir para multiplicar los recursos humanos existentes en la secretaría de apoyo técnico, y dotar a la AGA de una infraestructura edilicia y de herramientas de trabajo más estables, incluidos la traducción a algunos idiomas de los documentos producidos, y presupuesto para traslados y comunicación, lo cual es muy costoso.

[15] Por ejemplo, en la página de datos abiertos de Estados Unidos, que posee 3.500 bases de datos, sólo hay 250 aplicaciones realizadas por la ciudadanía, lo cual equivale a una participación inferior al 10% (Robinson y Yu, 2012).

3. **La sostenibilidad técnica.** Está pendiente ver cómo serán las primeras revisiones de la implementación de los planes de acción por parte del Comité Independiente de Revisión, y qué nivel de detalle tendrá la información de los países que alimenten el proceso de evaluación. El crecimiento de ocho a 55 países puede implicar el riesgo de que se pierda calidad en los reportes de cada país, pues en las iniciativas globales similares de monitoreo de convenciones se suele "igualar para abajo", perdiéndose profundidad en el trabajo sustantivo, o haciéndose más lento el proceso.

En la actualidad, la AGA se encuentra en un punto de inflexión crucial para su futuro. Al cumplir un año de camino recorrido presenta notables logros que es necesario reconocer: ha instalado el debate sobre las políticas de gobierno abierto a nivel mundial, promoviendo un diálogo global sobre buenas prácticas en materia de apertura, transparencia, participación y rendición de cuentas; y ha propiciado la incorporación de 55 países miembros que han comprometido planes de acción en la materia, lo que supone muchas expectativas y objetivos por cumplir, sobre todo de cara a la sociedad civil.

Al respecto, surgen algunas interrogantes y preocupaciones desde diversos sectores sobre la ineludible "institucionalización" del equipo central que coordina estos esfuerzos y la necesidad de liderazgo, recursos y capacidades para dar continuidad y sostenibilidad a la AGA (Heller, 2012), más aún cuando nos encontramos en una fase en la que deberían comenzar a verse los frutos del trabajo de muchos de los países que, tempranamente, se incorporaron a la iniciativa por la vía de los reportes de avance sobre el cumplimiento de compromisos, el mecanismo de evaluación independiente y el sistema de monitoreo desde la sociedad civil. Se trata de un tema pendiente sobre el cual no hay nada dicho, pero que será vital para visualizar las perspectivas de desarrollo futuro de la Alianza y promover el gobierno abierto en el mundo.

En cuanto a los compromisos contenidos en los planes de acción, entre los desafíos se incluyen la estimulación de espacios de aprendizaje mutuo, y la identificación de buenas prácticas y la posibilidad de replicarlas a través de espacios de colaboración y trabajo conjunto, inclusive más allá de las fronteras nacionales y de los actores que promueven dichas iniciativas internamente (OSC, comunidades de *open data*, etc.), reduciendo las barreras en el flujo de conocimientos y ampliando las fronteras y capacidades disponibles para lograr cumplir con las expectativas y objetivos trazados por los países miembros.

Otro desafío por delante es la inclusión de los poderes legislativos y judiciales, y la expansión de los planes de acción a niveles subnacionales de gobierno. Una explicación posible para la escasa presencia de estos temas es que la AGA constituye una iniciativa firmada a nivel de los poderes ejecutivos; no tiene la jerarquía de un tratado internacional, que necesariamente debe contar con la aprobación de los poderes legislativos, y por ello, su implementación se convierte en una obligación legal para los tres poderes nacionales y los gobiernos subnacionales. De todas formas, aun si fuera un tratado internacional, los poderes administrativos encabezarían la implementación de los compromisos internacionales y, con el tiempo, sobre la base de la experiencia acumulada y de las acciones de incidencia de las OSC, sumadas a las tareas de concientización y difusión por parte de las autoridades centrales, las miradas y las demandas se colocarían en los restantes estamentos de poder mencionados. Se trata, pues, de un proceso natural que decantaría en los otros niveles de gobierno.[16]

En cuanto a los países, para avanzar en los retos que presenta la agenda de gobierno abierto será necesario que tengan una visión estratégica integral que involucre a todos los actores relevantes, pero que a la

[16] Un reciente esfuerzo en esta dirección lo constituye el Opening Parliament, un foro destinado a conectar a las organizaciones cívicas del mundo que participan en el seguimiento, el apoyo y la apertura de los parlamentos de sus países y de las instituciones legislativas. Para mayor detalle, véase http://www.openingparliament.org/. Actualmente han lanzado la Declaración sobre Apertura Parlamentaria: http://bit.ly/U4dKnw.

vez aporte acciones y reformas concretas en los eslabones críticos de la cadena de generación de valor de la prestación de servicios públicos. Para este desafío, las políticas de transparencia focalizada incluidas en los planes de acción de algunos países constituirán una herramienta fundamental que apoyará transversalmente la gestión. A fin de lograrlo, es importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

- **Conformación de equipos multidisciplinarios.** La mayoría de las acciones comprendidas en los planes de acción tiene un enfoque sectorial, para lo cual se necesitan equipos de expertos técnicos, tanto en asuntos relacionados con la salud o la energía, por ejemplo, como en transparencia y rendición de cuentas, análisis normativo, tecnologías, etc.

- **Fortalecimiento de la cooperación interinstitucional.** La implementación de una política de transparencia o de modernización del Estado, en toda la administración pública, requiere acuerdos de cooperación entre las autoridades ministeriales, lo que no suele ser fácil, ya que se trata de mandatos impuestos que no se conciben como "parte del trabajo" de los funcionarios de un determinado sector, y que pueden carecer de las capacidades necesarias para implementar una política de gobierno abierto. Los planes de acción en el marco de la AGA generan la oportunidad de que las autoridades abran canales de discusión que a su vez revigoricen las posibilidades y los incentivos para la coordinación interinstitucional.

- **Importancia de la inversión en tecnología.** La implementación de los planes de acción, en su gran mayoría, requiere inversiones tanto en *hardware* como en *software* y que a su vez se reconozca la importancia de que los nuevos sistemas de información se acoplen con los ya existentes, y que permitan la disponibilidad de información a través de datos abiertos, de modo que el sector público y la sociedad civil tengan la posibilidad de efectuar el análisis y cruzamiento de datos.

- **Medición de resultados del impacto de las intervenciones.** Los resultados deben ser consolidados y las experiencias exitosas transmitidas de país a país, fortaleciendo la cooperación sur-sur.

Para finalizar, como señalan Fung y Weil (2010), hay que avanzar más allá del gobierno abierto, hacia una sociedad abierta, en la que se incluyan poderosas empresas privadas y organizaciones en la necesidad y obligación de compartir información, ya que dichas empresas y organizaciones afectan también nuestras vidas diariamente con sus decisiones. Ello supone el esfuerzo de generar un ecosistema de transparencia mucho más amplio y diverso, que además pueda favorecer un modelo de gobernanza de mayor calidad y con mejores y más amplios espacios para la participación y la colaboración de todos los actores, lo que sin dudas contribuiría a pavimentar el camino hacia democracias más sanas y sociedades más prósperas en la región.

## Bibliografía


Baena, P. y J. C. Vieyra. 2011. "Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada". Nota técnica Nro. IDB-TN-321. Washington, D.C.: BID.

Castells, M. 2010. *Comunicación y poder.* Madrid: Alianza Editorial.

Calderón, C. y S. Lorenzo . 2010. *Open Government: gobierno abierto.* Jaén: Algón Editores.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). 2011. "Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico", aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 31 de mayo y 1 de junio de 2007. Caracas: CLAD.

Dassen, N., J. C. Vieyra y A. González Briseño. 2012. "Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana como elementos de gobierno abierto: discusión sobre avances, retos y oportunidades". Washington, D.C.: BID.

Fung, A., M. Graham y D. Weil. 2007. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency.* Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Fung, A. y D. Weil. 2010. "Open Government and Open Society." En: D. Lathrop y L. Ruma (eds.), *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice,* pp. 105-113 Sebastopol, CA: O'Reilly Media.

Global Integrity. 2012. "So What is on Those OGP Action Plans, Anyway?" Disponible en http://globalintegrity.org/blog/whats-in-OGP-action-plans.

Heller, N. 2012. "The Open Government Partnership's Make or Break Year." Disponible en http://www.globalintegrity.org/blog/make-or-break-OGP.

Iglesias, C. 2012. "OGP Member Countries are Betting on Open Data." Disponible en http://carlosiglesias.es/blog/2012/07/ogp-member-countries-bet-on-open-data/.

Lathrop, D. y L. Ruma (eds.). 2010. *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice.* Sebastopol: O'Reilly Media.

Noveck, B. S. 2010. "The Single Point of Failure." En: D. Lathrop y L. Ruma (eds.), *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice,* pp. 49-69. Sebastopol, CA: O'Reilly Media.

Obama, B. 2009. "Memorandum on Transparency and Open Government (OGD)." Washington, D.C.: Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos de América. Disponible en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)/INAP (Instituto Nacional de Administración Pública). 2006. *La modernización del Estado: el camino a seguir.* Madrid: INAP/MAP.

OCDE. 2003. "Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society." París: OCDE.

––––––––. 2005. "Public Sector Modernization: Open Government." Informe de políticas. *OECD Observer* (febrero).

––––––––. 2010. *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making.* Documento de base para la reunión de especialistas: "Building an Open and Innovative Government for Better Policies and Service Delivery", París, 8 y 9 de junio de 2010. París: OCDE.

OGP (Open Government Partnership). 2011. "Declaración sobre gobierno abierto". Disponible en: http://www.opengovpartnership.org/declaración-sobre-gobierno-abierto.

––––––––. 2012. *Country Commnitments.* Disponible en http://www.opengovpartnership.org/countries.

PRYME (Proyecto de Reforma y Modernización del Estado) / Promoges (Programa de Modernización de la Gestión Pública) / DII. 2003. "Gobierno electrónico en Chile: estado del arte". Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Santiago de Chile: Secretaría General de la Presidencia y Programa de Modernización de la Gestión Pública, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

Ramírez-Alujas, A. 2010. "Innovación en la gestión pública y *Open Government* (gobierno abierto): una vieja nueva idea". *Buen gobierno,* 9:94-133. Disponible en http://bit.ly/OqJzUu.

––––––––. 2011. "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales". *Enfoques*, vol. IX (15):99-125. Disponible en http://bit.ly/z9EXHT.

Robinson, D., H. Yu y E. Felten. 2010. "Enabling Innovation for Civic Engagement." En: D. Lathrop y L. Ruma (eds.), *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice.* Sebastopol, CA: O'Reilly Media.

Robinson, D. y H. Yu. 2012. "Apertura de datos: primeras lecciones para el diseño de políticas". En: G. Concha y A. Naser (eds.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad.* Santiago de Chile: CEPAL.

Tapscott, D. y A. Williams. 2011. *MacroWikinomics. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial.* Barcelona: Paidós.

PARTE 2


Capítulo 3 **75**
**Transferencias transparentes: la asignación de subsidios en gas, transporte y agroalimentos en Argentina**
Luciana Díaz Frers, Sandra Elena y Estefanía Casadei

Capítulo 4 **93**
**Transparencia y control del gasto gubernamental en Brasil: el rol del Observatorio del Gasto Público**
Thiago Alvim Camargo y Amon Narciso de Barros

Capítulo 5 **107**
**Sociedad civil y transparencia en los recursos de las industrias extractivas en Ecuador: la experiencia del proyecto "Extrayendo transparencia"**
Orazio J. Bellettini Cedeño

Capítulo 6 **129**
**Uso de la información e integridad del sistema financiero: reflexiones a partir de un proyecto para prevenir el lavado de activos en Guatemala**
Roberto de Michele

Capítulo 7 **147**
**Promoción de la transparencia focalizada en la gestión del acceso a la vivienda en Colombia: el caso del Programa TACS**
Marcela Restrepo Hung

Capítulo 8 **165**
**Abriendo los gobiernos para la gente: transparencia y control de la obra pública en Chile**
Sonia Tschorne Berestesky

La **transparencia en el otorgamiento de los subsidios** depende de una serie de requisitos: reglas claras y accesibles; otorgamiento en base a la necesidad y no como recompensa política; **control por parte de instituciones auditoras y de la ciudadanía; y existencia de información desagregada** sobre los beneficiarios y el importe percibido.

Capítulo 3

# Transferencias transparentes: la asignación de subsidios en gas, transporte y agroalimentos en Argentina

Luciana Díaz Frers, Sandra Elena y Estefanía Casadei[1]

## Introducción: la importancia de la transparencia de lo público

La transparencia en la gestión pública implica otorgar una mayor visibilidad a los actos de gobierno, fomentar la rendición de cuentas e incrementar la participación y el control por parte de los ciudadanos. Para ello, es necesario un efectivo acceso a la información. Este derecho es una de las bases para el fortalecimiento de la democracia, ya que ilumina espacios en los cuales se podrían ocultar tanto la realización de prácticas ilegales como la ineficiencia y la incompetencia (Michener y Bersch, 2011). El derecho de acceso a la información es una condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar la transparencia. Además de asegurar este derecho, el gobierno debe rendir cuentas de sus actos. En este sentido, la implementación de políticas de datos abiertos *(open data)* implica poner a disposición de terceros información que pueda ser reutilizada. Toda información generada por el Estado –en su interpretación más extensiva– es un bien público y, como tal, debe estar disponible para la sociedad. Llevar adelante una política de este tipo involucra la diseminación de información que sea fácil de hallar (visible), completa, comprensible, actualizada y reutilizable para generar inferencias o conclusiones. Una política de datos abiertos es complementaria con el acceso a la información pública, ya que ambas fomentan un gobierno más responsable y transparente.

La transparencia puede funcionar como incentivo para aumentar la eficiencia (Cunnil Grau, 2004). La experiencia muestra que cuando se expone a las administraciones públicas a las presiones y exigencias de agencias de control y de la ciudadanía, se mejora la prestación de los servicios y aumenta la eficiencia. Al deber exponer su desempeño, los funcionarios de la administración pública se ven incentivados para mantener un buen nivel de eficacia y eficiencia, e incluso, mejorarlo (Kaufmann, 2000).

Si bien no existe una definición única y consensuada de la transparencia pública, se puede establecer que el grado de transparencia en la gestión del Estado va a depender principalmente del flujo de información accesible, precisa, entendible y oportuna que se ponga a disposición (Gruenberg et al., 2007). En este sentido, y de acuerdo con Michener y Bersch (2011), la transparencia óptima estaría dada por la presencia de información completa y fácil de localizar, que debería ser verificable y utilizable.

[1] Este trabajo fue posible gracias al equipo de investigación, que incluyó a Manuel Garrido, Sabrina Ayub y Diego Dequino.

En Argentina se viene concentrando una atención creciente en el otorgamiento de subsidios al sector privado, tanto por el hecho de que estos se llevan una porción creciente del presupuesto nacional como porque se los percibe como muy poco transparentes. Un subsidio se define como "(...) cualquier asistencia o incentivo gubernamental, en efectivo o en especie, hacia sectores privados –productores o consumidores–, respecto de la cual el gobierno no recibe a cambio compensación equivalente" (Gruenberg et al., 2007:1). El gobierno nacional argentino otorga esta clase de transferencias a tres tipos de beneficiarios: personas (sobre todo en forma de planes sociales), empresas privadas y organizaciones sin fines de lucro. Su asignación en ocasiones carece de transparencia, lo cual puede generar espacios de corrupción, de clientelismo o de ineficiencia económica.

La transparencia en el otorgamiento de los subsidios depende de una serie de requisitos: reglas claras y accesibles para que quien reúna las condiciones pueda recibir el beneficio; otorgamiento en base a la necesidad y no como una recompensa política; control por parte de las instituciones auditoras y de la ciudadanía; y existencia de información desagregada sobre los beneficiarios individuales de cada uno y el importe percibido.

La información provista en el cuadro 3.1 destaca la importancia de los subsidios dentro de la economía en Argentina. El total del gasto público nacional en 2011 fue de ARS 450.548 millones, el 72% de los cuales se destinó a transferencias o subsidios. La mayor parte de estas últimas financian el sistema de seguridad social (jubilaciones, pensiones, programas sociales, etc.), por lo cual se las considera un gasto prácticamente rígido, debido a que son obligaciones contraídas con anterioridad. La otra porción de estas transferencias puede considerarse más flexible, y el gobierno tiene mayor poder de decisión para asignarlas. Allí se contabilizan las transferencias en servicios económicos (que representan un 25% del total), que son todos aquellos gastos que conllevan las acciones de fomento, regulación y control de la producción del sector privado y público. Más del 90% de los subsidios por servicios económicos se destina a energía combustible y minería, transporte y agricultura, gastos que en 2011 implicaron ARS 78.674 millones.

**Cuadro 3.1**
Gasto nacional en 2011, total y subsidios
(millones de pesos argentinos)

| Rubro de gasto | En millones de ARS |
|---|---|
| Gasto total devengado | 450.548,24 |
| Transferencias | 323.765,16 |
| Transferencias en servicios económicos | 83.937,72 |
| 1. Energía, combustibles y minería | 49.719,12 |
| 2. Transporte | 26,.747,79 |
| 3. Agricultura | 2.207,06 |

Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación.
Nota: Las transferencias consideradas dentro de este rubro no sólo abarcan al sector del gas, sino que también incluyen todos los montos transferidos bajo el concepto de servicios económicos al sector de la energía (principalmente electricidad), de combustibles y minero.

Dada la relevancia de los subsidios dentro del gasto del gobierno, que además representan una parte importante de los fondos que gestiona el gobierno de manera más flexible, resulta fundamental que su asignación sea gestionada de forma transparente. En este marco, en 2009 el Centro de Investigación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) comenzó a llevar a cabo un proyecto con el fin de promover un aumento de la transparencia en la asignación de subsidios y compensaciones del gobierno nacional a empresas privadas argentinas en tres sectores económicos: gas, transporte y producción agroalimentaria.

## Contexto político-institucional

El proyecto implementado por CIPPEC se inscribe en un contexto de vaivenes en materia de transparencia. Un hito relevante fue la promulgación en 2003 del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) Nro. 1.172 que regula el acceso a la información pública producida por la rama ejecutiva. El decreto determina qué es información pública, por qué es importante su acceso y establece que toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, sin que deba acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado.

Si bien esto pareció ser el inicio de una política de apertura del acceso a la información pública, terminó siendo una acción aislada que no tuvo su correlato en otros ámbitos de gobierno. De hecho, en el último tiempo ha habido retrocesos en materia de transparencia, por ejemplo con la desaparición en 2004 de valiosa información que publicaba el Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Siempro) o la intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en 2007,[2] que erosionó la credibilidad de los índices de precios oficiales.

Los programas de subsidios no han quedado ajenos a este contexto institucional de falta de transparencia. En 2008 comenzó a ser cuestionada la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), encargada de gestionar los subsidios al sector del agro. Los subsidios al consumo masivo de alimentos que entregaba la ONCCA englobaban las compensaciones a los productores industriales vendedores en el mercado interno de productos derivados del trigo, del maíz, del girasol y de la soja, sumados a los faenadores avícolas, los productores tamberos, la industria láctea, los productores y engordadores de cerdos y los establecimientos de engorde de bovinos de corral. Las acusaciones comenzaron en los medios de comunicación y continuaron en la justicia; principalmente se denunciaba el otorgamiento de subsidios a empresas ficticias, el desmantelamiento de los sistemas de información del sector agropecuario y la falta de transparencia e información sobre la gestión de los subsidios.[3] De hecho, algunos funcionarios fueron investigados por una serie de denuncias por irregularidades en los subsidios entregados.[4]

Para el caso de los otros dos sectores (gas y transporte), el esquema de subsidios se implementó mediante fondos fiduciarios. Para gestionar los subsidios al transporte, se creó un fideicomiso a través del Decreto Nro. 976 de 2001, donde se establecía como fiduciante al Estado Nacional, como fiduciario al Banco Nación de Argentina (BNA), y como beneficiarios primarios a las empresas privadas que componen

[2] Véase en http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/2010/informe%20-%20UBA.pdf.
[3] Véase http://www.anticorrupcion.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=16 http://www.lanacion.com.ar/1184662-denuncias-de-corrupcion-en-la-oncca.
[4] Para más información, véase http://www.clarin.com/politica/Avance-investigacion-judicial-ONCCA_0_444555624.html.

el Sistema de Infraestructura del Transporte (SIT).[5] Los subsidios a las empresas de transporte también quedaron bajo escrutinio. El ex secretario de transporte Ricardo Jaime fue investigado en relación con más de 20 causas de corrupción que incluían enriquecimiento ilícito y la recepción de dádivas de parte de los empresarios que se veían favorecidos por los subsidios y licitaciones que él mismo otorgaba y debía controlar, y fue imputado en conexión con algunas de estas investigaciones.[6] Jaime presentó su renuncia en julio de 2009 y fue sucedido por Juan Pablo Schiavi. Este último también se vio envuelto en denuncias de corrupción y fue imputado en una causa por irregularidades en la concesión para controlar el funcionamiento del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE).[7] Finalmente, Schiavi también debió renunciar a su cargo luego de la tragedia de trenes de la Estación Once, ocurrida en la Ciudad de Buenos Aires en febrero de 2011, donde murieron 51 personas y 700 resultaron heridas.[8] Este hecho volvió a poner en tela de juicio el otorgamiento de subsidios a las empresas de transporte, debido a las irregularidades en su gestión y a la falta de control por parte del gobierno.

Los subsidios a la industria del gas se asignaron a través de tres fideicomisos. El primero, creado en 2002, otorgaba compensaciones por la aplicación de tarifas diferenciales a los consumos residenciales y por la comercialización de cilindros, garrafas o gas licuado de petróleo en la región patagónica, en el departamento de Malargüe (provincia de Mendoza) y en la región de la Puna (noroeste argentino). El segundo se creó en 2008 con el objeto de atender el consumo residencial de gas licuado de petróleo envasado (GLP) para usuarios de bajos recursos y para la expansión de redes de gas a zonas no cubiertas por las redes de gas natural. Y finalmente el tercero, creado también en 2008, está destinado a subsidiar el pago de gas importado.

Los subsidios al gas han sido los menos cuestionados, aunque –como se verá más adelante– no existe suficiente información accesible y transparente que permita evaluar cabalmente su gestión. Si bien hubo denuncias de sobreprecios en la venta de las garrafas sociales subsidiadas por el Estado, el principal problema no se debió a la falta de transparencia en la gestión del subsidio sino a un abuso por parte de los comerciantes que las vendían, sumado a la ineficacia del control gubernamental en los puntos de venta.[9] A esto se agregaron algunos reclamos para focalizar la ayuda en los sectores más vulnerables de la población, debido a que los subsidios llegaban más fácilmente a la población de ingresos medios y altos en sectores urbanos residenciales con acceso a gas de red mientras que los sectores de ingresos bajos, al no estar conectados a la red debían acceder al gas de garrafa, con precios sin subsidios. Es decir, el reclamo se gestó sobre todo por el lado de la regresividad de la asignación, lo que también se ha dado en llamar la "filtración del subsidio" (Gadano, 2011).

---

[5] El SIT incluye al Sistema Vial Integrado (Sisval) y al Sistema Integrado de Transporte Terrestre (Sitrans). Este último a su vez está formado por el Sistema Ferroviario Integrado (Sifer), el Sistema Integrado de Transporte Automotor (Sistau), el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC), el Sistema de Compensaciones al Transporte (Siscota) y el Régimen de Fomento de la Profesionalización del Transporte de Cargas (Refop).

[6] Véanse dos notas alusivas en http://acij.org.ar/sincorrupcion/2012/08/27/causa-contra-jaime-se-elevo-a-juicio-oral-y-publico y en http://www.lanacion.com.ar/1411675-jaime-las-huellas-de-la-corrupcion.

[7] Véase, por ejemplo: http://www.ieco.clarin.com/economia/Imputan-Schiavi-irregularidades-control-SUBE_0_746325564.html.

[8] Para más detalles visítese http://acij.org.ar/sincorrupcion/2012/03/07/renuncio-schiavi-por-la-tragedia-de-once/.

[9] Se puede acceder a un análisis en: http://elrecado.net/sociedad/5514-garrafas-sociales-se-detectaron-sobreprecios-en-1-de-cada-3-comercios y en http://www.clarin.com/politica/Gobierno-admite-faltan-garrafas-sobreprecios_0_305969455.html.

## Contexto económico-sectorial

Este contexto de sospecha acerca de la información pública ha convivido a su vez con un contexto económico particular. Tras la crisis de 2002, comenzó a tomar fuerza la recuperación económica, que mostró tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) cercanas al 9% real entre 2003 y 2008. Este proceso vino sostenido en parte por un fuerte crecimiento del Estado.

Si se mide el tamaño del Estado en función del gasto público consolidado como porcentaje del PIB, se observa que en la década de 1990 este promediaba el 30%, mientras que en 2011 habría superado el 40%. Dentro de dicho gasto, se redujo la importancia de los servicios de la deuda y se mantuvo el gasto en la administración central. En cambio, cobraron mayor importancia dos funciones del gasto: el gasto social, primordialmente debido a que se volvió a estatizar el sistema de seguridad social, y el gasto en servicios económicos.

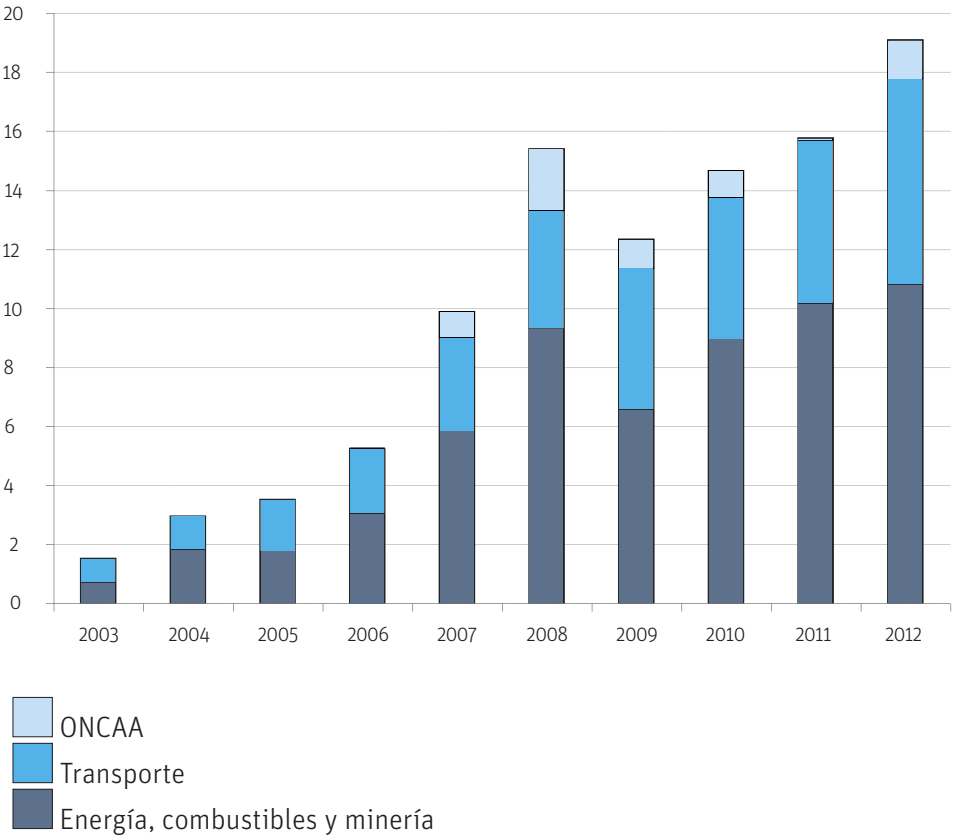
Dentro de los gastos del gobierno comenzaron a tomar más importancia las inversiones públicas y los subsidios a ciertos sectores clave. Los subsidios estaban destinados a morigerar el impacto de la inflación, especialmente la proveniente del aumento de los precios internacionales de ciertos bienes primarios.

Concretamente, para evitar el aumento interno de precios, se implementaron varias medidas. Por ejemplo, se impusieron una serie de trabas a las exportaciones mediante retenciones, cuotas y otras restricciones. Esto generó una creciente demanda de mayores compensaciones a los sectores más afectados, como el sector agropecuario.

En este período también aumentó el precio internacional de la energía. El gobierno argentino intentó frenar las subas en los precios locales, principalmente mediante el congelamiento de precios. Y para compensar a las empresas por la fijación de precios, se comenzaron a incrementar los subsidios.

En el gráfico 3.1 puede observarse el crecimiento de estos subsidios, incluso como porcentaje de un gasto del gobierno cada vez mayor. Como se puede apreciar en el gráfico, hasta antes de la crisis apenas se destinaba cerca del 1% del presupuesto nacional a pagar subsidios a los productos agrícolas, el transporte y la energía. Pero estos aumentaron exponencialmente hasta 2008, hasta sobrepasar el 15% del presupuesto nacional. La crisis internacional de 2009 obligó a efectuar cierto ajuste en las cuentas públicas, particularmente en este rubro más flexible del gasto. Pero a medida que se retomó el sendero de crecimiento con inflación, los subsidios recobraron impulso. Así se llegó a que en agosto de 2012, casi el 19% del presupuesto nacional se destinase a los subsidios a estos tres sectores clave de la economía argentina.

**Gráfico 3.1**
Subsidios para productos agrícolas, transporte y energía como porcentaje del gasto público total, 2003-11 (en porcentaje)




Fuente: Elaborado por CIPPEC sobre la base del Sitio del Ciudadano de la Secretaría de Hacienda (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Mecon).

Nota: Los datos correspondientes a 2012 abarcan hasta el mes de agosto. La ONCCA fue disuelta en 2011, pero en su reemplazo se creó la nueva Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno, dependiente del Mecon.

Dada la combinación de su creciente importancia en el presupuesto nacional, en combinación con la opacidad de la información, las denuncias de corrupción o la regresividad de su distribución, estos subsidios cobraron una relevancia cada vez mayor.

## Proyecto sobre transferencias transparentes

En el marco de los mencionados avances y retrocesos en materia de transparencia en la gestión pública y ante el fuerte crecimiento de los subsidios, durante 2009 y 2010, CIPPEC llevó a cabo un proyecto sobre la transparencia de los subsidios y compensaciones del gobierno nacional a empresas privadas argentinas en los tres sectores mencionados: transporte, productores agrícolas de alimentos de consumo masivo y gas.

El objetivo general de la investigación fue promover un aumento de la transparencia y la rendición de cuentas en materia de subsidios, y en consecuencia reducir las oportunidades de manejos corruptos en su asignación. Concretamente, los esfuerzos se concentraron en promover la disponibilidad de información sobre subsidios, así como estimular el desarrollo de capacidades dentro de la sociedad civil para monitorear la asignación de los subsidios e impulsar un debate sobre la necesidad de fortalecer los procesos de control y los mecanismos de sanción.

La ejecución del proyecto se hizo en tres etapas. La primera, de *diagnóstico* y *mapeo*, fue la más extensa e incluyó la recopilación de toda la información disponible sobre la asignación de subsidios.[10]

Además del diagnóstico que surgió del paso anterior, esta etapa incluyó un análisis del *impacto en la eficiencia económica* de la falta de transparencia, así como un ejercicio de simulación para estimar los beneficios económicos que podrían generarse a partir de una mejora en la asignación de los subsidios.

La segunda etapa consistió en *aportar insumos para el diseño institucional de una base de datos sobre subsidios*. Se incluyó la creación y el diseño de un sitio Web con toda la información recopilada y sistematizada de manera que sea reutilizable.

La tercera etapa abarcó la *formación de capacidades*, y conllevó la elaboración de un manual de herramientas para la evaluación y promoción de la transparencia en la asignación de transferencias públicas,[11] junto con una serie de talleres y publicaciones dirigidos a actores clave, incluida la sociedad civil y los medios de prensa.

### Resultados de la primera etapa

Una vez compilada toda la información disponible, se evaluó para cada sector su alcance, facilidad de acceso, actualización y posibilidad de reutilización con respecto a cinco ejes:

1. **Legislación y regulación:** se analizó el marco normativo que da origen a los subsidios y sus fundamentos.
2. **Procedimientos y requerimientos:** se indagó acerca de la disponibilidad de la documentación sobre los procedimientos administrativos, formularios y condiciones para acceder a los subsidios.
3. **Criterios utilizados por el organismo:** se buscó información relacionada con la toma de decisiones sobre la asignación de subsidios.

[10] Para más detalles sobre el análisis del marco normativo véase Dequino (2011).
[11] Se puede acceder al manual en http://www.cippec.org/Main.php?do=documentsDoDownload&id=524.

4. **Asignación final:** se buscó la información sobre beneficiarios y montos asignados.

5. **Control:** se investigó sobre la publicación de informes que evalúen y controlen la asignación de subsidios.

Para el caso del transporte, la recopilación de información se realizó mediante los sitios Web oficiales de la Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura y de la Secretaría de Transporte. En general, gran parte de la información normativa se encuentra a disposición, aunque no de una manera ordenada y accesible. Sin embargo, no se publican aspectos clave de los procedimientos y la determinación de la asignación. En cuanto a la publicación de los beneficiarios y montos finales que se otorgan, la información sobre los subsidios y compensaciones al sector se da a conocer, aunque no está unificada en un solo sitio, ni se presenta en su totalidad en formatos reusables, lo cual afecta su relevancia y utilidad. Su complejidad y la falta de explicaciones acerca de qué hacer con dicha información o de un glosario sumaron a las tareas de recopilación la dificultad para comprender los orígenes y fundamentos de los subsidios. Además, no se publican datos cuantitativos sobre la asignación del Régimen de Fomento de la Profesionalización del Transporte de Cargas (Refop), si bien se encontraron algunas consideraciones normativas.

En cuanto a la información sobre los subsidios al sector de la energía, particularmente el gas, los resultados fueron más desalentadores. Para este caso se estudiaron los tres sistemas de subsidios: al consumo residencial, a las importaciones y al consumo de gas licuado. Las fuentes primarias utilizadas para identificar el marco normativo fueron las publicaciones de la Secretaría de Energía de la Nación en su sitio Web oficial.[12] Así, se encontraron las normas que regulan cada sistema, pero no las de carácter transaccional a través de las cuales se autorizan los pagos de compensaciones, que podrían haber dado precisiones acerca de los beneficiarios del sistema y de los pagos transferidos.

Por otro lado, se detectó que no se divulgan datos cuantitativos acerca de quiénes son los agentes receptores de los subsidios ni los montos que reciben de parte de los organismos encargados de asignar los subsidios. La única fuente que posibilitó contar con los montos globales otorgados, provenientes de la cuenta de transferencias corrientes del presupuesto, fueron los informes publicados por la Oficina Nacional de Presupuesto en su página Web.

En el caso de los subsidios a la energía y al transporte, como se dijo, son administrados por "fondos fiduciarios" o "fideicomisos", los cuales tienen carácter extrapresupuestario, es decir, se transfieren al fideicomiso y este los asigna. Por tanto, tampoco están regidos por la Ley de Administración Financiera, y quedan bajo el control directo de la Sindicatura General de la Nación (Sigen) y la Auditoría General de la Nación (AGN).

Sin embargo, el control de ambos organismos resulta insuficiente. La Sigen, organismo dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, ha dejado de publicar sus informes completos de auditoría en su página Web, y ha negado el acceso a más de 300 informes solicitados por la AGN, obligando a esta última a judicializar su pedido. La AGN suele resaltar las debilidades y los puntos oscuros de estos fondos, aunque sin la información suficiente para auditarlos. A esto se suma la ausencia de regímenes eficaces de sanciones, lo que torna a estos fondos fiduciarios en espacios de escasa transparencia.

En cuanto a los subsidios agrícolas, son financiados de manera directa por el Tesoro Nacional, lo cual facilita en parte su control. Hasta 2011 estos fondos fueron distribuidos por la ONCCA, pero a raíz de los

[12] Disponible en http://energia3.mecon.gov.ar/home/.

cuestionamientos sobre la transparencia en el manejo de la institución, en febrero de dicho año, se decidió disolver este órgano mediante el Decreto Nro. 192/11,[13] y crear la nueva Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno (Decreto Nro. 193/11)[14] para que continúe con sus funciones.

Para el caso de la ONCCA, si bien la información normativa, cuantitativa y administrativa, salvo casos puntuales, se encontraba disponible, no lo estaba de una manera ordenada y accesible que facilitara individualizar a los beneficiarios y a los importes finales otorgados. Tampoco había suficiente información sobre las tareas de análisis y control. Otro hallazgo fue la falta de correlatividad en la numeración de la normativa; es decir, existen resoluciones que fueron sancionadas en una fecha pero tienen una numeración previa a la de otras publicadas en fechas anteriores. Esto genera una dificultad para trazar líneas de tiempo a fin de observar los cambios en la regulación.

La primera y principal fuente de información de la investigación fue el sitio Web oficial,[15] que presentaba una sobrecarga informativa, lo que impedía identificar de manera rápida y ágil la información que se buscaba.

Respecto del marco normativo, en un primer acercamiento no se encontraba el listado completo de las normas que regulaban la asignación de los subsidios. Esto fue mejorado recientemente con la publicación de listados ordenados de las normas que reglamentan cada actividad sujeta a compensación.

Sobre la publicación de los beneficiarios y montos finales que se otorgaron, los datos no estaban dispuestos en tablas, ni tabulados de forma homogénea, ni en formatos reutilizables sino en formato de resoluciones, publicadas como *portable document file* (pdf). El elevado costo de obtener información sobre los volúmenes transferidos y los datos de los beneficiarios representó una de las mayores falencias halladas en la investigación. Por largo tiempo, los archivos se cargaron siguiendo un orden temporal y sin clasificar por categorías de subsidios[16] o tipos de compensaciones, por lo cual resultaban de poca relevancia para la toma de decisiones.

En resumen, los principales obstáculos para el acceso a información que permita una toma de decisiones eficiente eran consecuencia de la disposición poco accesible y compleja de los documentos, de su desorden y de los formatos elegidos, todo lo cual dificultaba su traspaso a bases de datos susceptibles de análisis, salvo luego de un arduo trabajo de recopilación. Esto complica incluso su utilización por parte del mismo gobierno para la toma de decisiones. Cada sector presenta algunos puntos débiles y otros mejor desarrollados, aunque con potencial de mejora (véase el cuadro 3.2).

---

13 Disponible en http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/179596/norma.htm.

14 Disponible en http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/179598/norma.htm.

15 La búsqueda de información tuvo lugar durante el primer semestre de 2010 en el siguiente enlace: http://www.oncca.gov.ar/.

16 Al momento de la confección de este capítulo se había producido un cambio en la página de la ONCCA, y las resoluciones de pago podían ser filtradas en un buscador por tres grandes grupos: carnes, lácteos y granos.

**Cuadro3.2**
La transparencia de los subsidios por sector y por etapa

| | Transporte | Alimentos | Gas |
|---|---|---|---|
| **Legislación y regulación** | Textos incompletos. | Desorden en la publicación de reglas: regulaciones inferiores contradicen a las superiores. | Información escasa y dispersa en diferentes sitios Web. |
| **Procedimientos y requerimientos** | Se publica la reglamentación sobre las condiciones de acceso a los subsidios y los documentos a cumplimentar. | La información sobre el proceso administrativo y los requerimientos necesarios para la obtención del subsidio se publican en la página Web. | Baja accesibilidad a la información sobre procedimientos y requerimientos. |
| **Criterios utilizados por el organismo** | No hay información acerca de los criterios, ni de los estadios de decisión, determinación, control y asignación de los subsidios. | No hay información sobre procedimientos internos, recepción de documentos, nivel de avance, criterios de asignación. | Baja accesibilidad a la información sobre los objetivos y el destino final de los subsidios. |
| **Asignación final** | Beneficiarios y montos asignados publicados de manera dispersa, sin contenidos unificados y en formato de difícil lectura.<br>733 archivos: diferenciales de precio en fueloil, Sisfer y Sistali. | Beneficiarios y montos otorgados difíciles de identificar.<br>3.293 archivos: 1.814 resoluciones de pago + 1.479 anexos. | No se publica la lista de beneficiarios. |
| | Refop: beneficiarios no publicados. | Publicados en orden cronológico, sin clasificar y en formato de difícil lectura. | |
| **Control** | En los últimos tres años ha disminuido la cantidad de informes de auditores externos. | Existe una ventanilla para reclamos pero no se publica información sobre los reclamos ingresados ni su seguimiento. | No hay información disponible. |
| | No se publican resultados, pedidos ni auditorías. | No hay información sobre auditorías. | |

Fuente: Elaborado por CIPPEC.
Nota: El sombreado más oscuro representa mayor falta de transparencia; el más claro, la posibilidad de contar con información de manera más apropiada.

Al final de esta etapa, se llevó a cabo el ejercicio de estimación del costo económico de la falta de transparencia. Debido a la (escasa) disponibilidad de información, se pudo trabajar con los subsidios al sector transporte y, en menor medida, a los agroalimentos. Las principales hipótesis que el ejercicio pretendió cotejar indicaron que la falta de transparencia en la gestión y asignación de subsidios:

- Reduce las posibilidades de impacto positivo de la política de subsidios.
- Genera incertidumbre, lo cual disminuye las posibilidades de inversión privada.
- Favorece el mal uso de los recursos y crea oportunidades de corrupción. El uso ineficiente de estos fondos implica una menor inversión pública.
- Implica que el propio gobierno la podría estar fomentando para introducir subsidios injustificados con el fin de extraer una renta.

La principal justificación económica detrás de los subsidios al transporte público es lograr que sea más barato para el pasajero y de mejor calidad, induciendo a un mayor uso del mismo, para de este modo reducir la polución, la congestión y los accidentes de tránsito por el uso intensivo del transporte privado. Si los subsidios que distribuyen los fondos fiduciarios son asignados de forma poco transparente –generando espacios de opacidad que posibilitan el desarrollo de actos de corrupción–, entonces el potencial impacto positivo se verá debilitado.

El proyecto verificó la transparencia con la que fueron manejados los subsidios de los dos sectores y evaluó los impactos en los casos en los que se registró falta de transparencia en su gestión.

La implementación del Sistema Integrado de Transporte Automotor (Sistau) permitió una importante reducción en el costo real del pasaje en transporte automotor urbano –lo cual contribuyó a un aumento en el uso del servicio–, pero lamentablemente no se tradujo en una mejora en la calidad del servicio. Sobre la base de los datos analizados para corroborar estos resultados, se observó que la antigüedad promedio del parque automotor durante los años de vigencia del Sistau sufrió un incremento de 2,7 años con respecto a la antigüedad promedio en los años previos a este sistema (4,9 años), lo que implica un incremento del 56,5% en la antigüedad del parque automotor. Este empeoramiento en la calidad del transporte urbano pone en tela de juicio la eficiencia y el control en el uso del subsidio.

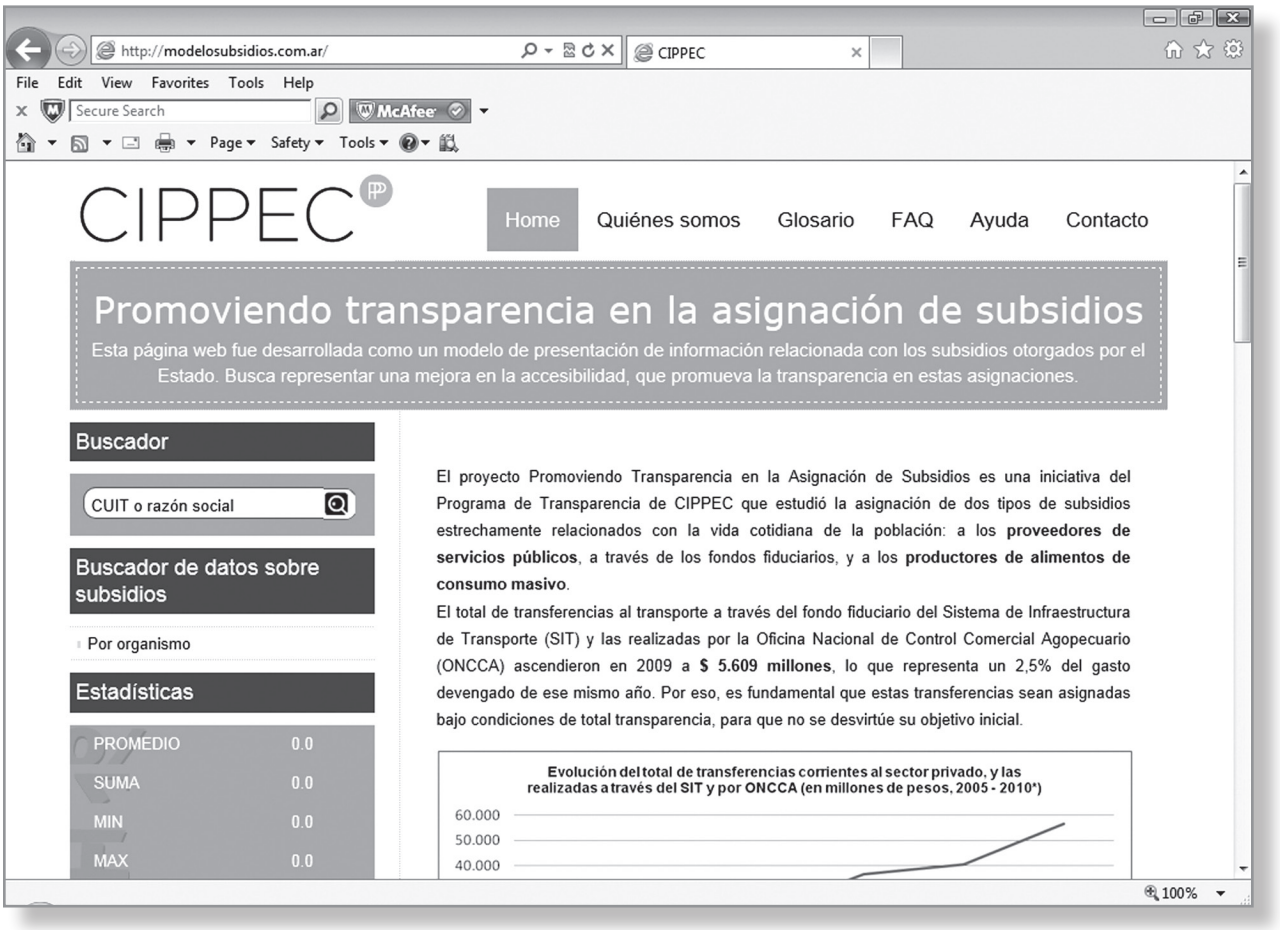
La reducción de la tarifa contribuyó también a que aumentase la cantidad de pasajeros transportados. El número de pasajeros que utilizaron el transporte automotor urbano en el área metropolitana de Buenos Aires fue 124 millones por año superior desde la introducción del Sistau. Sin embargo, el nivel de hacinamiento (definido como el cociente entre el número de pasajeros y la cantidad de vehículos por el número de asientos por vehículo), resulta un 17,6% superior comparado con los años previos. Este incremento se debe a que, por un lado, aumentó el número de pasajeros (9,2%), y por el otro, se redujeron el número de vehículos (4,9%) y la cantidad de asientos por vehículo (2%). Es decir, el hacinamiento –otro índice de calidad del transporte– también ha empeorado desde que rige el Sistau.

El nivel de ahorro/inversión en Argentina es de aproximadamente un 20% del PIB, y los subsidios al transporte y al sector agropecuario representaron 3,1 puntos porcentuales del ahorro/inversión en 2009. El ejercicio de simulación realizado incluyó un análisis de la asignación de subsidios con bajo, medio y alto grado de transparencia y su impacto en el PIB per cápita. El supuesto es que a mayor transparencia, es más eficiente el uso de los recursos y todo lo ahorrado se traduciría en mayor inversión. El principal resultado obtenido es que una asignación más transparente de los subsidios en transporte y productos primarios incrementaría el PIB per cápita entre un 0,3% y un 2,8%.[17]

[17] Disponible en http://modelosubsidios.com.ar/

## Resultados de la segunda etapa

La segunda etapa del proyecto conllevó la elaboración de insumos para el diseño institucional de una base de datos sobre subsidios. Su principal resultado fue la creación de un sitio Web, que muestra todos los documentos publicados a raíz del proyecto y presenta una base de datos en línea creada para exponer información relevante sobre los subsidios a los tres sectores.[18]




La base de datos en línea de los subsidios está diseñada de manera que permite filtrar la información por organismo, por número de clave única de identificación tributaria (CUIT) o razón social del beneficiario, por tipo de subsidio y por fecha. Para cada subsidio la base de datos brinda la normativa que regula su funcionamiento así como la información cuantitativa de su gestión.

Para el caso de los datos cuantitativos, una vez seleccionados según los distintos criterios de búsqueda posibles, los resultados se presentan en diversos formatos: tablas (exportables a Excel, que se pueden ordenar según el criterio necesario), estadísticas y gráficos con series temporales. Además de los montos recibidos por cada beneficiario se muestra la resolución que determina el pago del subsidio, el año y trimestre de pago, el expediente de solicitud, los datos del beneficiario (razón social, CUIT y CBU bancario) y la fecha en que se efectuó la actividad sujeta a la compensación.

[18] Disponible en www.modelosubsidios.com.ar.

El sitio Web fue desarrollado como un modelo de presentación transparente de subsidios otorgados por el gobierno, tanto para permitir el análisis de los subsidios como para servir de ejemplo de cómo podría presentarse la información sobre estas asignaciones.

## Resultados de la tercera etapa

La tercera etapa del proyecto también tuvo fructíferos resultados. Se publicaron numerosas notas de prensa, lo que incluyó 12 artículos en los periódicos nacionales de mayor tirada (con notas editoriales y notas en primera plana), 10 artículos en periódicos provinciales, 10 apariciones en radio y televisión, 10 artículos en portales Web y dos artículos en la prensa internacional.

BALANCE
El año de otro Oscar para el cine argentino
*El secreto de sus ojos* y el boom de las salas 3D, hitos de la temporada. ESPECTACULOS

FALTAN 5 DIAS
En Buenos Aires ya se respira clima de Dakar
Avanzan los preparativos para la largada de la mítica competencia. DEPORTIVA | 12

EL CLIMA
La ola polar también sacude a EE.UU.
Cierran los tres aeropuertos de Nueva York, y Washington está bajo la nieve. EXTERIOR | 8

Precio $ 3,60

LA NACION
lanacion.com
Buenos Aires, lunes 27 de diciembre de 2010

EL TIEMPO, HOY
21° mín. 36° máx.
Algo nublado. Muy caluroso y con elevada sensación térmica.
Economía, Pág. 4

AYUDA ESTATAL INCONTROLABLE • SE IGNORAN LOS BENEFICIARIOS DE $ 18.000 MILLONES

La mitad de los subsidios se distribuye sin transparencia

Las mayores sospechas están en la asistencia social, según un estudio privado; empeoró desde 2007

GABRIEL SUED
LA NACION

LAS PENURIAS DE LUGANO Y SOLDATI

El Indoamericano, un espacio verde abandonado

Marginación y olvido, dramas cotidianos en

Continúa en la Pág. 6, Col. 1

La combinación de factores exógenos al proyecto, en particular, el fuerte crecimiento de los subsidios junto con los distintos esfuerzos de la sociedad civil en su reclamo de mayor transparencia, contribuyeron a instalar estos temas en la agenda de los medios de comunicación primero, y de política más tarde.

Las capacitaciones destinadas a la sociedad civil también contribuyeron a vitalizar el tema, ya que los más interesados en asistir a los talleres fueron periodistas, que luego reflejaban su propia investigación en los medios respectivos.

Hay varios hechos que se pueden resaltar habiendo concluido el proyecto. Por un lado, el cierre de la ONCCA y su reemplazo por la nueva Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno, dependiente del Ministerio de Economía, surgió como resultado de los cuestionamientos sobre la opacidad en el manejo de esa oficina en la asignación de subsidios, cuotas y otras restricciones administrativas. Incluso ya en el último período de la ONCCA, esta comenzaba a publicar parte de la información con filtros que permitían clasificar los subsidios otorgados en tres rubros, lo cual representa un avance respecto de la publicación lisa y llana de resoluciones como lo hacía en el pasado. No obstante, resta aún ver la transparencia de la nueva Unidad.

Asimismo, algunos hechos vinculados con el proyecto y otros completamente exógenos, como la tragedia de la Estación Once antes mencionada, contribuyeron a que la Secretaría de Transporte concentrara la atención del Poder Ejecutivo Nacional. Finalmente, esta dependencia cambió de jurisdicción, ya que se pasó del Ministerio de Planificación al Ministerio del Interior. Este paso contribuyó a que se impulsara un

importante avance en la transparencia de los subsidios al transporte público en el nuevo sitio Web.[19] En una reciente conversación con las personas responsables de presentar esta información, se le solicitó a CIPPEC que elaborara recomendaciones concretas para mejorar ese nuevo portal de información.

En cuanto a los subsidios al gas, no se han detectado cambios recientes en materia de acceso a la información.

Por supuesto, no se puede asignar a este proyecto la responsabilidad directa de los hechos aquí relatados. Pero sí es posible afirmar que permitió instalar el tema en la agenda pública y visibilizar información relevante en el momento oportuno, cuando se disparó la discusión sobre los cada vez más abultados subsidios, en un contexto de gasto público creciente cuya dificultad para financiarse puso sobre la mesa la posibilidad de un ajuste.

## Conclusiones y lecciones aprendidas

A través del proyecto de transferencias tranparentes, se detectó que los organismos responsables de administrar los subsidios del gobierno nacional publican gran parte de la información normativa, administrativa y algunos datos sobre beneficiarios. Sin embargo, la mera publicación de la información no produce transparencia, sino que esta debe presentarse de manera tal que resulte accesible y relevante para la ciudadanía. Esto último no parecería ser el criterio rector de los organismos estudiados.

En general, se observó una falta de información sobre la regulación, los procedimientos, los requerimientos y los criterios utilizados por cada organismo para la asignación de los subsidios. También se verificó en muchos casos la inexistencia de información sobre los volúmenes transferidos, los datos de los beneficiarios y el proceso de control de cada subsidio.

Se identificó también la falta de integración, homogeneidad y sistematización en la presentación de la información disponible, lo cual genera dificultades en el procesamiento y la edición de los datos, los que además en muchas ocasiones se hallaban en formatos difíciles para reutilizar (como .pdf).

El contexto político institucional del país llevó a que el proyecto se reclinase en mayor medida en la sociedad civil y los medios de comunicación como monitores de la transparencia de las cuentas públicas. De esta manera, el proyecto logró poner en agenda la temática de la transparencia en la publicación de información sobre la asignación de subsidios. Esto hizo que ciertos espacios dentro del gobierno, que se mostraron más comprometidos con la transparencia, pudieran aprovechar la oportunidad para emitir en forma clara información pública relevante en este aspecto. Un ejemplo es la publicación de información tabulada por la ONCCA poco antes de su disolución en el Ministerio de Agricultura y su paso como Unidad al Ministerio de Economía. Otro ejemplo es la aparición de un nuevo canal dentro del sitio Web del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, que propició una mejora con respecto a la disponibilidad y la transparencia de información sobre los subsidios a las empresas privadas de transporte. Así, puede decirse que el proyecto llevado a cabo por CIPPEC tuvo incidencia en la puesta en agenda de la temática de la transparencia en la asignación de subsidios a ciertos sectores.

[19] Disponible en http://www.transporte.gov.ar/content/subsidios/.

## Desafíos y agenda pendiente en el país en materia de transparencia y acceso a la información

Los avances en materia de transparencia y acceso a la información pública en Argentina se han desarrollado de manera muy dispar. El país es uno de los pocos de la región que carece de una ley nacional de acceso a la información pública. Durante 2010, a consecuencia de un amplio debate entre los principales actores relevantes y algunas fuerzas políticas, se obtuvo media sanción del Senado para un proyecto de ley de esta naturaleza; sin embargo, no se consiguieron los consensos necesarios para que fuese aprobada en la Cámara de Diputados. Cada uno de los poderes se rige actualmente por normativa propia; el Poder Ejecutivo, a través del Decreto Nro. 1.172 de 2003, ha avanzado en la materia, pero dicho decreto ha devenido en insuficiente y permitido retrocesos.

El acceso a la información pública se ha deteriorado a nivel nacional; las oficinas públicas han dejado de actualizar datos que antes se publicaban de manera periódica o dichos datos ya no aparecen en las páginas Web. A nivel provincial, el avance es dispar, de acuerdo con el tipo de normativa adoptada en cada jurisdicción y con su implementación. Provincias como Santiago del Estero, Jujuy, Catamarca, Mendoza, Córdoba, la Pampa, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro, y Buenos Aires, además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuentan con leyes de acceso a la información, mientras que provincias como Entre Ríos, Misiones, Santa Fe y Salta cuentan con decretos que regulan el acceso a la información pública. Sin embargo, la sanción de normas no garantiza el ejercicio pleno del derecho; se requiere una verdadera voluntad política y la construcción de consensos para que las normas se implementen efectivamente, como también es necesaria la construcción de una ciudadanía informada y activa. Una mayor demanda de información por parte de la ciudadanía eventualmente tiene impacto, aun en contextos adversos como los que se observaron durante el desarrollo del proyecto.

Tanto el Poder Judicial de la Nación, a través de la Corte Suprema de la Nación, como el Poder Legislativo de la Nación, han mostrado interés, al menos en el plano discursivo, en ampliar la información disponible. De todos modos, esta sigue siendo deficitaria, y no contempla los estándares regionales.

El Estado argentino no ha demostrado interés en participar de movimientos internacionales, como la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), para ampliar el acceso a los datos públicos, promover la participación e impulsar la colaboración de la ciudadanía. La participación en ese tipo de iniciativas podría favorecer en algunas circunstancias la protección del derecho de acceso a la información y la transparencia en la gestión pública.

Este proyecto es una muestra más de que la sociedad civil ocupa un lugar muy importante en el fomento del acceso a la información y la transparencia de los actos de gobierno. En Argentina hay un grupo de organizaciones que trabajan en temas de acceso y transparencia que ha sido muy activo desde hace una década. Se trata del Grupo Promotor por el Acceso a la Información Pública, que ha tenido un papel de relevancia en la presión realizada frente al Congreso para el logro de la media sanción de la ley de acceso a la información en 2010, aunque vio frustrados sus esfuerzos por no contar con el aval de los diputados. Sin embargo, el grupo ha continuado muy activo a través de actividades de promoción y ejerciendo su incidencia para el acceso a la información.[20]

[20] Para más información sobre las organizaciones que conforman el Grupo Promotor por el Acceso a la Información Pública consúltese http://www.saberesunderecho.org/qsomos.html.

En este contexto de avances y retrocesos en materia de transparencia, los subsidios al sector privado han cobrado renovada atención. Pero queda un largo camino por recorrer. La aprobación de normativa relacionada con el acceso a la información, así como su efectiva implementación, implicaría un paso adelante en la mejora de la transparencia en el otorgamiento de los subsidios por parte del Estado nacional. La adopción de políticas de datos abiertos, obligatorias para todos los organismos del Estado, conllevaría la publicación desagregada de reglas de otorgamiento, montos y beneficiarios de los subsidios. Esta información pública y de fácil acceso favorecería el control por parte de organismos auditores, como la Sigen y la Auditoría General de la Nación, así como de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación.

## Bibliografía

Araujo, M. F., E. Braguinsky y M. Garrido. 2010. *El derecho de acceso a la información pública. Recomendaciones para la elaboración de una ley nacional.* Documento de Políticas Públicas Nro. 80. Buenos Aires: CIPPEC.

Ayub, S. 2011.*Transferencias transparentes: herramientas para la evaluación y la promoción de la transparencia.* Buenos Aires: CIPPEC.

Ayub, S. y D. Dequino. 2011. *La transparencia en los subsidios al sector privado: hallazgos y recomendaciones sobre los casos de transporte, gas y alimentos de consumo masivo.* Documentos de trabajo Nro. 62. Buenos Aires: CIPPEC.

Cunnil Grau, N. 2004. "La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad?" *Revista Chilena de Administración pública,* Santiago de Chile.

Dequino, D. 2011. D*iagnóstico sobre la transparencia en los subsidios al sector agroalimentario, gas y transporte.* Documento publicado en http://modelosubsidios.com.ar/wp-content/uploads/2010/11/Diagnostico-sobre-la-transparencia-en-los-subsidios.pdf.

Gadano, N. 2011. "Memo para el futuro presidente/a y sus ministros. Energía". Buenos Aires: CIPPEC.

Garrido, M. y S. Ayub. 2010. *Subsidios: a contramano de la transparencia. Resultados del Índice de Transparencia de CIPPEC 2009/2010.* Documento de políticas públicas Nro. 87. Buenos Aires: CIPPEC.

Gruenberg, C. y V. Pereyra Iraola. 2009. *Subsidios: entre la sospecha y la transparencia II – Índice de Transparencia 2007/2008*. Documento de políticas públicas Nro. 47. Buenos Aires: CIPPEC.

Gruenberg, C., V. Pereyra Iraola, N. Torres y A. Viola. 2007. *Subsidios: entre la sospecha y la transparencia. Diagnósticos y recomendaciones para una reforma pro-transparencia.* Documento de políticas públicas Nro. 46. Buenos Aires: CIPPEC.

Kaufmann, D. 2000. "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica." En: *Perspectivas*, vol. 3(2), Universidad de Chile, Santiago de Chile.

Michener, G. y K. Bersch. 2011. "Conceptualizing the Quality of Transparency," First Global Conference on Transparency Research, Rutgers University, Newark, 19 y 20 de mayo.

Ministerio de Economía de la Nación. s/f. Consultas al sitio Web. Disponible en www.mecon.gov.ar.

Ministerio del Interior y de Transporte de la Nación. s/f. Consultas al sitio Web. Disponible en www.mininterior.gov.ar.

Ronconi, L. 2010. *Impacto económico de la falta de transparencia en la asignación de subsidios.* Documento mimeografiado. Disponible en http://modelosubsidios.com.ar/wp-content/uploads/2010/11/Diagnostico-sobre-la-transparencia-en-los-subsidios.pdf.

Schedler, A. 2008. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, DF: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Secretaría de Energía de la Nación. s/f. Consultas al sitio Web. Disponible en http://energia3.mecon.gov.ar/home/.

UBA (Universidad de Buenos Aires). 2010. "Informe técnico de la Universidad de Buenos Aires (UBA) con relación al INDEC". Buenos Aires: UBA. Disponible en http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/2010/informe%20-%20UBA.pdf.

El **Observatorio del Gasto Público** ha demostrado ser una herramienta eficaz no solamente por su capacidad para identificar indicios de irregularidades, sino también por su **influencia positiva para que los funcionarios de la administración pública adoptasen nuevas prácticas en la aplicación de los recursos públicos.**

Capítulo 4

# Transparencia y control del gasto gubernamental en Brasil: el rol del Observatorio del Gasto Público

Amon Narciso de Barros y Thiago Alvim Camargo

## Introducción

Debido a sus dimensiones y también por la manera en que está estructurada la división de responsabilidades de los entes de la federación, el control del gasto de los recursos de los gobiernos en Brasil es bastante complejo. Pese a ello, el país viene avanzando paulatinamente en el mejoramiento de los mecanismos de control y transparencia gracias a las iniciativas de diversos órganos del Estado. Con todo, aún hay desafíos por delante, debido a la complejidad creciente de los programas gubernamentales y de los volúmenes del gasto, que plantea nuevos retos al monitoreo de la integridad y calidad de los gastos realizados.

El propósito del presente capítulo es presentar una de las acciones que contribuyen a ampliar la transparencia estatal y el control del gasto público. La iniciativa específica, liderada por la Controladoria-Geral da União (CGU), gobierno a gobierno, se denomina Observatorio del Gasto Público (ODP, por sus siglas en portugués) y tiene como uno de sus principales objetivos "identificar los riesgos de fraude en el uso de los recursos públicos" (CGU, s/f). El ODP es una iniciativa de la CGU para imprimir mayor eficacia a los controles sobre la utilización de los recursos públicos, y se ha consolidado como una experiencia de éxito en el fortalecimiento de la transparencia del Estado. Mediante las tecnologías de la información y con personal altamente capacitado, el ODP ha ido extendiendo paulatinamente los análisis realizados por la CGU, y actualmente cuenta con un proyecto llamado ODP.nano, a partir del cual se está ampliando la difusión de las prácticas adoptadas en otras esferas del Estado, por ejemplo en los estados de Santa Catarina y Bahía.

## La transparencia en el sector público

Históricamente el Estado brasileño se ha guiado más por el sigilo que por la transparencia en las acciones de los gobiernos (Olivera Júnior, Jordão y Castro Júnior, 2012; Jardim, 1999). Oliveira Júnior, Jordão y Castro Júnior (2012) señalan que un elemento importante para la mayor apertura del Estado a los controles externos fue la tendencia neoliberal, puesto que esta se basaba, en parte, en la idea de que los agentes estatales

eran ineficientes y que, por eso, debían ser más fiscalizados.[1] Desde esta perspectiva, la finalidad de la transparencia se resumiría principalmente en poner freno a la corrupción y combatirla, sin que la expansión del poder de la sociedad civil ni la profundización de la democracia se coloquen como el objetivo principal. No obstante, no se debe ignorar que el control social es una herramienta que contribuye a la profundización democrática y que tiende a limitar los actos de corrupción.

Jardim (1999) señala que con el retorno a la democracia la demanda de una mayor apertura del gobierno coincidió con un acercamiento del Estado a la sociedad civil, lo que ocurrió al término de la dictadura militar. Según el autor, esta nueva configuración influyó hasta en las reformas administrativas de la década de 1990. Dicha interacción refuerza la idea de que aunque los sistemas de control se conciban con un sesgo exclusivamente administrativo, con miras a combatir desvíos, un mayor acceso a la información tiene efectos positivos para el fortalecimiento de la democracia y del rol de la sociedad civil.

Pires, Tibali y Souza (2010) atribuyen varias causas para el aumento de la transparencia en las acciones del Estado brasileño. Entre ellas, además de la ya citada apertura política en el período posterior a la dictadura, mencionan la necesidad de solucionar los desequilibrios fiscales y ampliar la calidad del gasto público, a veces con el propósito de satisfacer las demandas de los organismos internacionales dentro de los cuadros de programas de apoyo.

Para que las acciones estatales guarden sintonía con la voluntad colectiva es de suma importancia que los gobiernos se esfuercen porque haya una mayor transparencia en todos los aspectos que tienen que ver con el Estado, de modo que los ciudadanos estén más cerca de los funcionarios públicos. Estas acciones abarcan un número variado de iniciativas, desde la consulta popular en el momento de elaborar nuevas leyes y marcos reglamentarios, por ejemplo, hasta la disponibilidad de información sobre la administración gubernamental para su consulta. Akustsu y Pinho (2002) sostienen que en una sociedad marcada por el patrimonialismo, como es el caso de la brasileña, las dificultades para que se establezca una relación transparente entre el gobierno y la sociedad civil son aún mayores.

Según Pires, Tibali y Souza (2010) hay diversas acepciones posibles relacionadas con la transparencia, y este concepto no es un punto que se trate en la discusión teórica. En este capítulo, se opta por la idea de que la transparencia consiste, básicamente, en la ampliación de la porosidad gubernamental en el momento de la toma de decisiones, lo que permite la participación de la sociedad civil. Esta porosidad hace que la información sobre las acciones gubernamentales sea accesible a los ciudadanos, lo que posibilita la fiscalización de los actos de los agentes públicos.

Como lo indican Pinho y Sacramento (2007), con frecuencia se señala que la transparencia es el principal elemento de la responsabilización (rendición de cuentas), y de hecho lo es cuando se procura ampliar las relaciones entre gobernantes y gobernados y tornar más democráticos los lazos entre el Estado y la sociedad civil. Para Akustsu y Pinho (2002:731) el concepto de responsabilización tiene dos facetas: la primera abarca la delegación de responsabilidad para que la segunda proceda a la gestión de los recursos; al mismo tiempo, genera la obligación de que el administrador de los recursos rinda cuentas de su gestión, demostrando el buen uso de los mismos. En otras palabras: la sociedad le da al Estado recursos y poder para aplicarlos, pero tiene el derecho de recibir información sobre su aplicación.

[1] Hay un largo debate sobre las características del neoliberalismo, así como también sobre si las reformas del Estado que se realizaron a partir de los años setenta del siglo XX fueron o no beneficiosas para el interés y la participación popular. Pero este no es el punto focal de este trabajo, por lo que sólo nos limitamos a señalar la existencia de dichas discusiones.

No obstante, la transparencia en la administración pública excede la simple divulgación o publicación de la información, ya que debe alcanzar ciertos estándares de modo que, a partir de ella, la sociedad pueda juzgar las acciones de sus funcionarios (Pinho y Sacramento, 2007:49). Oliveira Júnior, Jordão y Castro Júnior (2012:3) afirman:

> El acceso a la información pública como regla no tiene simplemente el sesgo de permitir al ciudadano la satisfacción de sus necesidades individuales ante el Estado, sino de proveer al ciudadano y a la sociedad en general medios para verificar directamente la actuación del poder público, aun cuando se trate de garantizar derechos colectivos y difusos, puesto que la afirmación legal no es, por sí sola, garantía de rectitud en el trato de la cosa pública.

No obstante, debido al volumen de los datos generados por el sector público, sería imposible que el ciudadano común pudiera efectuar un seguimiento de cada una de las acciones llevadas a cabo. Por lo tanto, reviste aún más importancia la actuación de los órganos de control, como la CGU, que disponen de estructura propia y especializada para acompañar las medidas elaboradas por el poder estatal. Además, un mayor conocimiento de las acciones del gobierno puede ayudar a los propios agentes públicos a mejorar la eficacia de las acciones llevadas a cabo y la calidad del gasto público; por ejemplo, Rezende, Cunha y Bevilacqua (2010) y Jardim (1999) consideran que el Estado tiende a la opacidad, por lo cual los sistemas de control y fiscalización son elementos centrales para la transparencia y la rendición de cuentas.

Al mismo tiempo, tanto la potencialidad de la interacción entre el gobierno y la sociedad civil como la del procesamiento de datos y de la divulgación de información se amplían con el adelanto en las tecnologías de la información. Ya sea por medio de organizaciones que no forman parte del gobierno o de entidades gubernamentales, la disponibilidad de instrumentos que permitan que la sociedad civil organizada fiscalice y exija más calidad a sus gobernantes contribuye a la transparencia estatal.

Abrucio (2007) señala que una de las acciones de reforma del Estado que ha tenido más éxito en la gestión pública brasileña posiblemente haya sido la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como una herramienta para el control, la agrupación y la gestión de datos. Para el autor, las TIC han llevado a disminuir costos, así como también han servido para aumentar la transparencia en las compras gubernamentales, con lo cual se ha reducido el potencial de corrupción (Abrucio, 2007:77). Entretanto, se destaca que el punto en el que ha habido menos avances en materia de gobierno electrónico ha sido exactamente el de una mayor interactividad con los ciudadanos, en pro de una mayor responsabilización (Abrucio, 2007:77). Prado y Loureiro (2006) destacan que el gobierno electrónico surge en un contexto en el que aparecen los temas de responsabilización y transparencia, junto con el adelanto acelerado de las TIC.

Por otro lado, Zurra y Carvalho (2008) refieren que las diferencias en las formas de organización de los sectores público y privado hacen que sea más lenta la entrada de las TIC al Estado. Las dificultades en la implantación de innovaciones abarcan desde aspectos legales hasta divergencias relativas al control de los flujos de información y problemas para incorporar nuevos arreglos, debido a las propias limitaciones de personal relacionadas con las reglas específicas de contratación en el sector público. De todas maneras, para Pinho, Iglesias y Souza (2005:1):

> El gobierno electrónico [e-gov] no debe ser visto tan solo como una introducción de los dispositivos de las tecnologías de información y comunicación, cada vez más perfeccionados y sofisticados, sino también como una vasta gama de posibilidades de interacción y participación entre gobierno y sociedad y de compromiso de transparencia por parte de los gobiernos. En otras palabras, las tecnologías de información y comunicación contienen un enorme potencial democrático, siempre que haya definición política en el sentido de la participación popular y la transparencia.

No obstante, como lo señalan Pinho, Iglesias y Souza (2005) y Pinho (2008), la propia transparencia no depende exclusivamente del gobierno sino de la vitalidad de la sociedad civil y de su grado de capacidad para acompañar la información disponible y utilizar los canales de diálogo abiertos. Pinho (2008) destaca que la sociedad civil brasileña tiene poca tradición y poder para exigir la rendición de cuentas y fiscalizar a sus gobernantes; la demanda de mayor transparencia no es generalizada y convive con un Estado históricamente aislado de los pedidos de la ciudadanía.

Por otra parte, Pinho (2008) observa que, al mismo tiempo, la exigencia de una mayor responsabilización es un proceso en construcción en la sociedad brasileña y asegura que debe comprenderse dentro del marco histórico de una democracia relativamente reciente, heredera de un gobierno cerrado a la sociedad civil por más de 20 años. Es interesante notar que la demanda de transparencia va en aumento al mismo tiempo en que surgen y se aplican nuevas herramientas y tecnologías que permiten ampliarla (Prado y Loureiro, 2006). De este modo se vuelven aún más pertinentes las iniciativas que capacitan al ciudadano para procesar la información disponible y convertirla en elementos que apoyan el análisis de las acciones gubernamentales (Correa y Capanema, 2009).

De esta manera, la actuación de los órganos de fiscalización, aunque no sustituya la participación popular, cumple un papel preponderante para que la acción de los gobiernos sea fiscalizada y perfeccionada. Jóia y Cavalcante Neto (2004) destacan la importancia de que los gobiernos adopten nuevas tecnologías. Los autores señalan que también en los procesos de *gobierno a gobierno* es notable la mayor agilidad debida a la incorporación de TIC. Gracias a la utilización de herramientas electrónicas colaborativas, los órganos gubernamentales consiguen dar mayor celeridad a los procesos, lo que también contribuye a la transparencia de los mismos.

Como puntualizan Prado y Loureiro (2007), cabe notar que no basta con adoptar herramientas y tecnología para que aumenten automáticamente la transparencia y la rendición de cuentas. Ambas instancias dependen "mucho más de una política coherente de disponibilidad de la información pública, asociada a la existencia de mecanismos institucionales que favorezcan la responsabilización" (Prado y Loureiro, 2007:358).

Estos mecanismos se vienen desarrollando en cada una de las esferas de poder, impulsados tanto por los esfuerzos de la sociedad civil como por las leyes específicas que crean un marco institucional propicio para la organización de datos y la disponibilidad de información. De acuerdo con Akustsu y Pinho (2002), los ciudadanos pueden participar de hecho en las decisiones públicas solamente sobre la base de la rendición de cuentas total, lo cual incluye la publicación de información y la auditoría de las cuentas por los controles externos e internos de la administración pública. Además, los autores advierten que sin una sociedad civil fuerte disminuyen las posibilidades de que los funcionarios públicos se responsabilicen por cuenta propia, lo que otorga todavía más relevancia a la actuación de los diversos órganos de la sociedad civil junto a los gobiernos.

La apertura de espacios de participación e interacción entre la sociedad civil y el gobierno permite que los controles sobre los funcionarios y las políticas públicas sean más eficaces. Pese a ello, hace falta avanzar más a fin de ampliar la porosidad del Estado brasileño y garantizar espacios adecuados para la participación ciudadana. En este sentido, Pinho y Sacramento (2007:51) afirman que "la resistencia a la apertura de tales espacios viabilizadores de una gestión participativa constituye el mayor obstáculo para la concreción de la transparencia de la administración pública en Brasil".

Internet ha aumentado de manera considerable la gama de posibilidades de interacción entre el gobierno y los gobernados (Akustsu y Pinho, 2002), y aun dentro del propio gobierno. Además, la Web potencia la capacidad de los gobiernos de imprimir transparencia a sus acciones, pero también la capacidad de los ciudadanos de reclamarles a aquellos, por medio de canales no tradicionales de manifestación que no existían en el siglo pasado como, por ejemplo, las redes sociales.

Mientras tanto, además de tener un largo historial de gobiernos dictatoriales, cerrados por naturaleza a la participación popular, Brasil también cuenta con un historial de baja participación de la sociedad civil. El país todavía no parece haber superado lo que O'Donnel (1994; 1999) llamó "democracia delegativa y no representativa", en parte como resultado de los largos años de dominio monocrático del Estado dictatorial, y sigue siendo poseedor de una fuerte tradición patrimonialista en la política (Pinho y Sacramento, 2009). No obstante, a pesar de que todavía queda un largo camino por recorrer hasta que el Estado brasileño sea "responsabilizable", Pinho y Sacramento (2009) ven con buenos ojos las iniciativas que se han tomado desde el retorno a la democracia y a partir de la Constitución de 1988.

En este sentido, cumplen un papel importante las estructuras institucionales que se vienen estableciendo y que permiten consolidar los avances. Pinho y Sacramento (2009) sostienen que, además de iniciativas como el Presupuesto Participativo y la descentralización del poder de las manos de la Unión con el advenimiento de la Constitución de 1988, merecen destacarse otros puntos en relación con los adelantos de Brasil en la dirección de volverse un país más responsabilizable. Entre ellos, los autores destacan la Ley de Responsabilidad Fiscal y la CGU (Pinho y Sacramento, 2009:1359):[2]

> Con funciones administrativas de control, corrección, prevención y auditoría, pone a disposición, por medio de Internet, información sobre los valores de las asignaciones de recursos federales destinadas a las instancias subnacionales. [...]. Es oportuno recordar que la CGU provoca la actuación de órganos importantes para la realización de la dimensión del cumplimiento de la responsabilización, tales como los tribunales de cuentas y el ministerio público.

## El Observatorio del Gasto Público

Con el fin de perfeccionar los mecanismos de control y lucha contra la corrupción y de ampliar la transparencia del Estado, tanto para los funcionarios de la administración pública como para la sociedad civil de modo general, la CGU estableció en 2008 el Observatorio del Gasto Público (ODP) (CGU, 2012a). Como señala la CGU (2012b), el Observatorio "tiene como fin el monitoreo sistemático de los gastos públicos para la identificación de situaciones que puedan constituir irregularidades, a fin de evitarlas antes de que ocurran". Definido por la CGU como un proyecto con gran potencial gracias al empleo de la tecnología de la información para realizar análisis y seguimientos del gasto público (CGU, 2009a), "el ODP parece una 'malla fina', concebida para identificar situaciones que puedan constituir irregularidades" (CGU, 2009a:11).

El Observatorio surgió como una forma de solucionar los desafíos de controlar la ejecución del gasto público a nivel federal y lidiar con una masa de información cada vez más amplia, distribuida en diversas bases de datos. Si bien los procesos que dan lugar a la aplicación de los recursos públicos se manejan crecientemente por medio de sistemas informatizados, sigue prevaleciendo un ambiente altamente fragmentado, compuesto por una gran cantidad de sistemas administrados por diferentes organizaciones, desarrollados en las más diversas plataformas tecnológicas y carente de patrones que faciliten las comunicaciones entre sí. Inserto en esta realidad, el ODP busca generar, a partir del cruce y análisis de esas bases de datos,

[2] La Controladoria-Geral da União (CGU) fue creada en 2001, e inicialmente recibió el nombre de *Corregedoria*-Geral da União. Reorganizada y facultada a partir de 2003, tiene como competencias las acciones vinculadas a la "defensa del patrimonio público, el control interno, la auditoría pública, la corrección, la prevención y el combate a la corrupción, las actividades de auditoría y el aumento de la transparencia de la gestión en el ámbito de la administración federal" (Presidencia de la República, 2006).

información confiable y ágil que sirva de apoyo a las actividades de auditoría y al mejoramiento de la gestión pública. En este contexto, el fortalecimiento de la capacidad para analizar procesos en el menor lapso posible, quizás en forma simultánea, es condición sine qua non para otorgar mayor eficacia al trabajo de control de la aplicación de los recursos públicos.

El ODP se concentra en dos contribuciones principales para la gestión del Estado brasileño.[3] En primer lugar, establece un sistema de auditoría continua sobre los recursos públicos, determinando parámetros para los controles internos y enfocándose en asignaciones más sensibles a riesgos de desvíos. Otro punto importante es la provisión y distribución de información que puede apoyar los procesos de toma de decisiones a nivel de la gestión pública brasileña, con miras a ampliar la eficiencia del gasto, entre otras cosas, mediante parámetros comparativos entre distintos órganos públicos.

La búsqueda de soluciones que impliquen el apoyo de la tecnología de punta y de metodologías sofisticadas de gestión de la información se vuelve todavía más pertinente cuando se considera la "imposibilidad de la presencia sistemática y permanente de órganos de control"[4] en todos los frentes de trabajo del gobierno federal, lo que ocurre en todo el territorio del país. En este contexto, "la maximización del control por parte de estos órganos pasa a ser de fundamental importancia"[5] y la utilización intensiva de la tecnología de la información resulta indispensable.

Después de un período de cerca de dos años desde el inicio de su concepción y desde el año siguiente a su instalación –que tuvo lugar en diciembre de 2008–, en junio de 2009 se publicó el Decreto Nro. 1.215, que vincula el Observatorio al Gabinete del Ministerio de la CGU y formaliza sus objetivos de la siguiente manera (CGU, 2009b):

- Anticipar situaciones críticas para la aplicación preventiva de soluciones.
- Construir escenarios que apoyen estratégicamente las actividades cotidianas de control y gestión.
- Proporcionar información útil que permita identificar puntos focales para el proceso de control.
- Posibilitar la producción inmediata de conocimientos para demandas específicas de control y gestión.
- Potencializar la velocidad y la precisión en la toma de decisiones estratégicas.

También hay una norma que define la forma de organización del Observatorio, el cual opera a partir de tres instancias: un Consejo de Análisis, grupos de vinculación y una Unidad de Producción de Memoria (UPM).

El Consejo de Análisis es una instancia estratégica del ODP, formada por la alta dirección de la CGU, que incluye al Secretario Ejecutivo y a los dirigentes de tres de las cuatro unidades que componen la CGU, a saber: la Secretaría Federal de Control, la Secretaría de Prevención de la Corrupción e Informaciones Estratégicas, y la División de Asuntos Internos (CGU). El Consejo es responsable de priorizar los temas que serán abordados, determinar las áreas que deberán contribuir con recursos humanos para la formación de los grupos de vinculación, y –después de presentar los resultados identificados para el tema– definir cómo se harán tanto la difusión de los resultados como los demás seguimientos pertinentes, de acuerdo con los indicios de las irregularidades detectadas.

[3] Entrevista a los funcionarios públicos responsables por el ODP.
[4] Ibid.
[5] Ibid.

Los grupos de vinculación son estructuras temporales creadas para cada tema establecido como prioridad para la investigación por parte del Observatorio, y su duración varía conforme al trabajo que se haya de realizar. Están formados por técnicos de diversas áreas especializados en los temas que se tratarán, quienes garantizan el intercambio de datos y el suministro de información especializada.

Por último, en la UPM, tercera instancia del Observatorio, se realizan las tareas de recolección, clasificación y análisis de los datos. Institucionalizada como una unidad de la Dirección de Informaciones Estratégicas de la CGU, la UPM desempeña además las funciones de difusión y mantenimiento de los conocimientos producidos, y desarrolla nuevas soluciones informáticas para apoyar las actividades del ODP.

La participación de las unidades de auditoría y corrección, que son usuarios muy importantes de la información estratégica generada a partir del Observatorio, constituye el elemento fundamental para incorporar la producción del ODP en la rutina de trabajo de las áreas principales de la CGU. Al participar en la definición de las prioridades que se analizarán, así como en la estrategia de difusión de la información producida, dichas unidades se convierten en asociadas y coautoras del ODP. Esto demuestra que una estrategia central para la implantación del Observatorio ha sido que este mismo se vinculó de forma orgánica con las diversas unidades que componen la CGU.

En cuanto a los usuarios que se benefician directamente del Observatorio, se pueden identificar tres grandes grupos:

- **El público interno de la CGU**, compuesto por la alta dirección de la organización, que posee información estratégica, y por los auditores del órgano, que pueden utilizar el trabajo del Observatorio como herramienta para facilitar y calificar su actuación.
- **Los funcionarios públicos de la administración pública federal**, quienes se pueden beneficiar del trabajo del ODP a partir de los informes en los que se presenta y compara información sobre el gasto público de los diversos ministerios.
- **La sociedad civil**, que también puede ser usuaria de la información que genera el ODP, ya que dicha información se puede volver pública en el sentido pleno del término, lo que hace que el gobierno sea más transparente y permeable al control por parte de la sociedad, en especial de los órganos de prensa.

Por lo general, los trabajos del Observatorio se guían por una planificación de mediano plazo basada en un análisis de riesgo de la buena aplicación de los recursos públicos, y el planteo operacional del equipo prevé que en 2012 se establecerán las prioridades que orientarán la actuación del Observatorio hasta el año 2017. No obstante, las prioridades establecidas para el mismo no son ajenas al ambiente externo, y se ven influidas no sólo por los cambios en las prioridades del Poder Ejecutivo sino también por las presiones de la sociedad, incluidas situaciones que repercuten en gran escala gracias a los medios de comunicación.

Los temas ya analizados por el Observatorio abarcan desde proyectos que mueven montos considerables de recursos y comprenden millones de beneficiarios, como el Programa *Bolsa Família*, hasta acciones dedicadas a actividades de menor magnitud, relacionadas tan solo con funcionarios federales, como los gastos efectuados con la tarjeta de crédito corporativa. En este sentido, la definición de un tema no se guía solamente por el potencial impacto financiero de una acción efectiva de auditoría, sino sobre todo por la garantía de la integridad del gasto público, en sus diversas formas de aplicación. Varias experiencias positivas refuerzan la importancia del ODP para mejorar los controles internos de la administración pública brasileña (CGU, 2011b:24):

> Entre los trabajos elaborados por el ODP, se destacan los análisis de: i) situaciones atípicas en el uso de la tarjeta de pagos del gobierno federal; ii) la base de datos de compras.net, para verificación de tipologías de fraude y producción de estadísticas e informes gerenciales sobre las compras efectuadas por el gobierno federal; iii) los contratos de tercerización del gobierno federal; iv) los beneficiarios del programa Bolsa Família; v) la adquisición de pasajes y concesión de viáticos, y vi) las ONG.

En el caso del programa *Bolsa Família* se analizaron los datos personales que constan en los catastros de los beneficiarios, las condicionalidades y la evolución social de las familias atendidas, y se investigaron posibles irregularidades, como la existencia de beneficiarios en el ejercicio de la función pública, la incompatibilidad del rendimiento de los beneficiarios con los requisitos del programa, o la permanencia en los catastros de beneficiarios ya fallecidos. Por ejemplo, a partir del cruce de la base de datos de los beneficiarios que figuraban en los catastros con la información del Departamento Nacional de Tránsito (Denatram) fue posible identificar, en una base de dos millones de personas, miles de beneficiarios con vehículos registrados por un valor superior a R$ 50.000 (aproximadamente US$24.000).

Una iniciativa que tuvo gran cobertura mediática fue el análisis de los gastos realizados con tarjetas corporativas, las Tarjetas de Pagos del Gobierno Federal (CGU, s/f). En 2010 se analizó un total de recursos por R$ 80 millones por medio de 15 registros para auditoría. Además, se consideraron con mayor detalle los siguientes elementos, debido a su potencial de ser movimientos atípicos: transacciones relacionadas con el alquiler de vehículos; fraccionamiento de gastos; gastos de combustible, hospedaje, supermercados, *delicatessen* y restaurantes; gastos en establecimientos atípicos; compras de funcionarios en vacaciones; transacciones superiores a R$ 1.500 en fines de semana o feriados, entre otros. Tan sólo en 2010, de un total de 267.244 transacciones, se retuvo aproximadamente un 11% (28.978) para su posterior averiguación.

Otras experiencias que dieron resultados positivos en lo que concierne a la actuación del ODP fueron los análisis del Programa Segundo Tiempo, del Ministerio de Deportes, y el estudio de las asignaciones referentes a los diversos convenios firmados por el gobierno federal y del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf).[6] En relación con este último, las medidas tomadas sobre la base de las investigaciones del ODP han abarcado desde el bloqueo de asignaciones en contratos bajo sospecha hasta la elaboración de nuevas normas y directrices para reglamentar el programa (CGU, 2012b). Tan solo en los últimos dos años (2010 y 2011), el Observatorio del Gasto Público realizó el monitoreo de cerca de "R$ 128.000 millones en recursos públicos, habiendo emitido miles de alertas sobre situaciones atípicas o fuera de los patrones en la ejecución de los gastos públicos" (CGU, 2012b).

A partir de la extracción de datos, el ODP también permite realizar análisis más eficaces de simulación de competencia en licitaciones, lo que habilita la identificación de entidades creadas tan solo con el propósito de captar recursos por medio de convenios y el estudio de posibles conflictos accionarios en los contratos establecidos entre gobiernos y empresas o vínculos societarios entre licitantes (CGU, s/f). Otro punto sensible es el fraccionamiento del gasto a fin de evitar licitaciones, o la imposición de condiciones complejas y específicas para facilitar que una empresa en particular sea la beneficiaria del proceso licitatorio. Además, el Observatorio posibilita examinar los llamados a licitación en casos en los que no hubiese ganado la mejor oferta, o la existencia de empresas pequeñas o microempresas que facturan valores por encima de lo establecido por la ley para ser consideradas como tales. Otros ejemplos son los análisis de los procesos de tercerización, en los cuales se buscan señales de nepotismo; la existencia de un mismo empleado en diversas planillas de pago; la presencia de funcionarios públicos contratados mediante tercerización, los desvíos de funciones, y los comparativos de costos y salarios.

[6] Información obtenida por medio de entrevista.

Es interesante observar que esta "malla fina" de la que se vale la aplicación del ODP implica el procesamiento de una cantidad enorme de información, del orden de centenas de miles de alertas al año, lo que posteriormente se analiza para identificar la existencia o no de ilícitos o desvíos. La estructuración de una iniciativa tan innovadora y compleja como es el ODP depende de la combinación de condiciones y competencias institucionales que la hagan posible. En el caso del ODP, la filosofía del trabajo se basa en tres ejes estructurales: capital humano, tecnología y metodología científica.

La dimensión del capital humano se apoya en la buena estructura de carrera de que dispone la CGU. Esto permite que en sus cuadros haya personas capacitadas en diversas esferas del conocimiento, lo cual posibilita una visión que abarca los problemas a los que se hará frente. En este tema específico, la estrategia de la Contraloría de destinar vacantes para profesionales del área de tecnología de la información en concursos anteriores a la concepción del ODP fue determinante para suplir la carencia de recursos humanos calificados que se observaba en diversas áreas de la administración pública.

El eje tecnológico está respaldado por elementos de inteligencia de negocios. Parte importante de ello es la integración de sistemas de procesamiento de datos en línea y la utilización de herramientas capaces de hacer procesamientos estadísticos que permiten aplicaciones de algoritmos de extracción de datos y textos. "También forma parte del proyecto un conjunto de soluciones de análisis investigativo: la diagramación de redes de relaciones, la identificación de un procedimiento patrón y el análisis visual de información y *software* de modelaje y almacenamiento de informaciones" (CGU, 2012a).

El eje metodológico se basa en el desarrollo de procedimientos de trabajo capaces de combinar conocimientos técnicos y tecnología de la información para generar información estratégica con alta confiabilidad. A fin de lograrlo, se emplean elementos de metodología científica de forma de concebir las mejores maneras para resolver las cuestiones que se plantean en el equipo de trabajo.

Por otra parte, existe un atributo complementario que ayuda a explicar los resultados alcanzados. Es el factor liderazgo, representado por el apoyo irrestricto de la alta dirección de la CGU para la ejecución del proyecto, lo que garantiza los medios y ayuda a definir una visión de futuro para el Observatorio.

Como mejorías previstas para los tiempos venideros, avanza la reformulación del portal electrónico del ODP con el fin de optimizar el trabajo de los auditores de la CGU. En el nuevo portal, los auditores podrán presentar exigencias específicas para que el Observatorio pueda procesar y devolver un análisis. De este modo, el ODP crece como estrategia: así, deja de ser un centro que pone a disposición información estratégica definida para un comité directivo y, en cambio, se convierte en una instancia que lleva a dialogar y apoyar al auditor en su exigencia de trabajo cotidiano.

Además, actualmente hay un procedimiento piloto que se ha adoptado en cuatro ministerios determinados a perfeccionar las interacciones entre el ODP y los funcionarios de dichos ministerios con respecto a las actividades o programas que son monitoreados. Se busca implantar una herramienta de tecnología de la información que permita a los auditores y a los funcionarios una comunicación más fluida, tanto en lo que concierne a las alertas generadas como a las medidas tomadas para resolver los posibles problemas identificados. Existe una discusión interna orientada a decidir cuál es la mejor herramienta para hacer esta aproximación, lo que posiblemente se consolidará en un espacio en el cual cada ministerio, por ejemplo, dispondrá de nombres y contraseñas específicos para acceder a información de su campo de competencia.

Este nuevo sistema sustituirá al actual, en el cual el seguimiento de las acciones de los funcionarios se realiza en forma puntual y a través de oficios. Las alertas se dirigen a la Secretaría Federal de Control, la cual entra en contacto con los funcionarios. Posteriormente, se negocian los plazos para verificar y corregir los puntos señalados por el ODP, el cual inserta estos nuevos plazos en su planificación. En este proceso se efectúan devoluciones para cada rubro que el ODP considere pasible de reparos y los gerentes preparan un

nuevo informe con el fin de demostrar la secuencia de acciones que se llevarán a cabo para solucionar los problemas encontrados. En este sentido, el uso de nuevos procedimientos que recurren a la tecnología de la información y a la inteligencia de negocios puede otorgar más agilidad a los procesos interactivos entre los funcionarios públicos y el ODP.

También hay herramientas que ya se han puesto en marcha y que permiten, por ejemplo, usar filtros y buscar información en línea, valiéndose de los propios datos generados por el ODP. El propósito de estas herramientas es simplificar y agilizar los análisis de procedimientos, y pueden funcionar como un banco de datos que facilita el acceso a información sobre los diversos procesos que examina el ODP.

Otra gran ampliación del campo que cubren los trabajos del Observatorio se relaciona con la participación activa en la transferencia de capacidad institucional y tecnología a los entes de control interno a nivel subnacional. Así, se encuentra en marcha un proyecto piloto, financiado por el BID, el ODP.nano, que prevé el apoyo de la CGU para estructurar unidades del Observatorio en los estados de Bahía y Santa Catarina. La selección de dos unidades de la federación de regiones distintas y distantes (noreste y sur, respectivamente) hará posible que la CGU elabore una estrategia para difundir la iniciativa en otros estados de la federación, e inclusive a nivel municipal. Hasta el momento, las dificultades identificadas en la implantación del ODP a nivel estatal son semejantes a los desafíos con los que se ha encontrado la CGU en sus comienzos: carencia de personal calificado en tecnología de la información, falta de priorización en la asignación de dichos recursos humanos escasos en detrimento de otras iniciativas del gobierno, y adquisición de equipos y sistemas de última generación de acuerdo con todo proceso de licitación establecido en el país.

La posibilidad de reproducir el Observatorio se podrá dar también en el ámbito del propio gobierno federal, con la estructuración de una unidad independiente en forma de órgano o entidad del Poder Ejecutivo, para que internamente se puedan elaborar análisis con fines de control interno o para mejorar la gestión.

## Consideraciones finales

El ODP ha demostrado ser una herramienta eficaz no solamente por su capacidad para identificar indicios de irregularidades, sino también por su influencia positiva para que los funcionarios de la administración pública adoptasen nuevas prácticas en la aplicación de los recursos públicos. La utilización intensiva de tecnología hizo que fuera auditable lo que antes habría sido imperceptible a los ojos de los auditores; esto cambia la percepción de los funcionarios públicos acerca de lo que puede ser monitoreado y de las probabilidades de burlar el sistema. Además, al colocar a disposición de los funcionarios información sobre la calidad del gasto en perspectiva comparada con otros ministerios públicos, se fomenta una competencia saludable entre pares. En forma general, el ODP incita a comportamientos que sean adecuados y permite identificar las brechas que posibilitan la mala utilización de los recursos públicos.

Los resultados concretos que se observaron a corto plazo y el reconocimiento externo por medio de premios[7] nacionales e internacionales destacaron los méritos de la iniciativa y contribuyeron en gran medida al proceso de institucionalización del Observatorio como unidad permanente de la CGU. Si bien ya existen resultados significativos, la iniciativa todavía tiene mucho potencial por explotar, ya sea internamente,

[7] El ODP fue laureado con cuatro premios de buenas prácticas gubernamentales: Premio al Servicio Público de Naciones Unidas (2011), Premio Excelencia en Gobierno Electrónico (e-Gov) (2010), Premio Conip de Excelencia en Innovación en la Gestión Pública (2009), Premio TI y Gobierno (2009).

como herramienta de trabajo para la actividad de auditoría, o por parte de los clientes externos, gerentes de organizaciones públicas. En ambos casos, la internalización de la herramienta como rutina de trabajo es gradual y permite que el Observatorio incremente su capacidad de respuesta en forma paulatina. Una mejor interacción entre funcionarios públicos y auditores, prevista en base a la reformulación del portal del ODP, tiene el gran potencial de ampliar la utilización de la información que este órgano genera y, en consecuencia, optimizar la aplicación de los recursos públicos federales.

Cabe señalar que se siguen realizando esfuerzos a fin de incrementar la legitimidad institucional del ODP como parte integrante de los órganos del Estado. Esto es importante no solo debido a la necesidad de expandir la actuación del ODP, de modo que su dinámica alcance a los ministerios y entes subnacionales, por ejemplo, sino también para garantizar su continuidad y el perfeccionamiento constante de las técnicas empleadas. Como herramienta para aumentar la transparencia del Estado, el ODP genera mejoras que tienden a producir beneficios diversos para la sociedad brasileña.

Para terminar, es interesante recordar que, como se trató en estas páginas, a veces el Estado encuentra dificultades para institucionalizar la transparencia. Al sacar a la luz nuevos mecanismos de control y seguimiento de los gastos públicos, junto con información que pueda servir de insumo para mejorar la gestión pública, el ODP contribuye a que Brasil consiga superar deficiencias que se sedimentaron a lo largo de los años, y avance en la dirección apropiada a fin de convertirse en un Estado cada vez más abierto.

## Bibliografía


Abrucio, F. L. 2007. "Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas". *Revista de Administração Pública*, Vol. Edição Especial Comemorativa, pp. 67-86.

Akustsu, L y J. A. G. Pinho. 2002. "Sociedade da Informação, Accountability e Democracia Delegativa: investigação em portais de governo no Brasil". En: *Revista de Administração Pública*, vol. 36(5):723-746.

CGU (Controladoria-Geral da União). s/f. Presentación del Observatorio del Gasto Público (ODP). Video institucional. Brasília: CGU.

––––––––. 2009a. *Informe de gestión. Ejercicio 2008*. Brasília: CGU. Disponible en http://www.cgu.gov.br/publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2008.pdf.

––––––––. 2009b. *Decreto Nro. 1.215 del 25 de junio de 2009. Instituye el Observatorio del Gasto Público de la Contraloría General de la Unión*. Brasília: CGU. Disponible en http://www.cgu.gov.br/odp/arquivos/Portaria-CGU-1215-2009.pdf. Se accedió el 17/02/2012.

––––––––. 2011a. Formulario de presentación del Observatorio del Gasto Público. "United Nations Public Service Awards UNPSA". Categoría Avanzando en la Gestión del Conocimiento Gubernamental.

––––––––. 2011b. *Informe de gestión. Ejercicio 2010*. Brasília: CGU. Disponible en http://www.cgu.gov.br/publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2010.pdf. Se accedió el día 18/09/2011.

––––––––. 2012a. Datos históricos y objetivos. Brasília: CGU. Disponible en http://www.cgu.gov.br/ODP/historico-objetivos.asp.

––––––––. 2012b. *Informe de gestión. Ejercicio 2011*. Brasília: CGU. Disponible en http://www.cgu.gov.br/publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2011.pdf.

Correa, I. M. y R. O. Capanema. 2009. "O papel da Controladoria Geral da União no fortalecimento do Sistema Nacional de Integridade no Brasil". XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27-30 de octubre.

França, J. L. y A. C. de Vasconcellos. 2007. *Manual para normalização de publicações técnico científicas*. Belo Horizonte: UFMG.

Jardim, J. M. 1999. *Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EdUFF.

Jóia, L.A. y A. A. Cavalcante Neto. 2004. "Fatores críticos de sucesso na construção de processos Government-to-Government." En: *Organizações & Sociedade*, vol. 11(29):29-48.

O' Donnell, G. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5/1.

––––––––. 1999. "Horizontal Accountability in New Democracies." En: Shedler, Diamond y Platner, *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Oliveira Júnior, T. M., C. S. Jordão y J. L. P. Castro Júnior. 2012. "Transparência e Avaliação de Programas no Brasil". XXVI Encontro da ANPAD.

Pinho, J. A. G. 2008. "Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia". En: *Revista de Administração Pública*, vol. 42(3): 471-493.

Pinho, J. A. G., D. M. Iglesias y M. C. Souza. 2005. "Governo Eletrônico, Transparência, Accountability e Participação: o que Portais de Governos Estaduais no Brasil Mostram". XXIX Encontro da ANPAD.

Pinho, J. A. G. y A. R. S. Sacramento. 2007. "Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador". En: *Revista de Contabilidade da UFBA*, vol. 1(1): 48-61, Bahía, septiembre-diciembre.

–––––––––. 2009. "Accountability: já podemos traduzi-lo para o português?" En: *Revista de Administração Pública*, vol. 43(6):1343-1368, Rio de Janeiro, noviembre-diciembre.

Pires, V., L. R. Tibali y M. C. Souza. 2010. "Transparência orçamentária municipal via web (TOM Web) após a Lei Complementar 131/09: os casos da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo". IV Encontro de Administração Pública e Governança.

Prado, O. y M. R. G. Loureiro. 2006. "Governo eletrônico e transparência: avalização da publicização das contas públicas das capitais brasileiras". En: *Alcance*, vol. 13(3):355-372.

Presidencia de la República. 2006. "Decreto Nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências". Rio de Janeiro: Presidencia de la República. Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm.

Rezende, F., A. Cunha y R. Bevilacqua. 2010. "Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional". En: *Revista de Administração Pública*, vol. 44(4):959-992.

> En este capítulo se analiza la experiencia de **la iniciativa 'Extrayendo transparencia en Ecuador', destinada a mejorar la transparencia en el sector petrolero sobre la base de estándares** consensuados entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

Capítulo 5

# Sociedad civil y transparencia en los recursos de las industrias extractivas en Ecuador: la experiencia del proyecto "Extrayendo transparencia"

Orazio J. Bellettini Cedeño

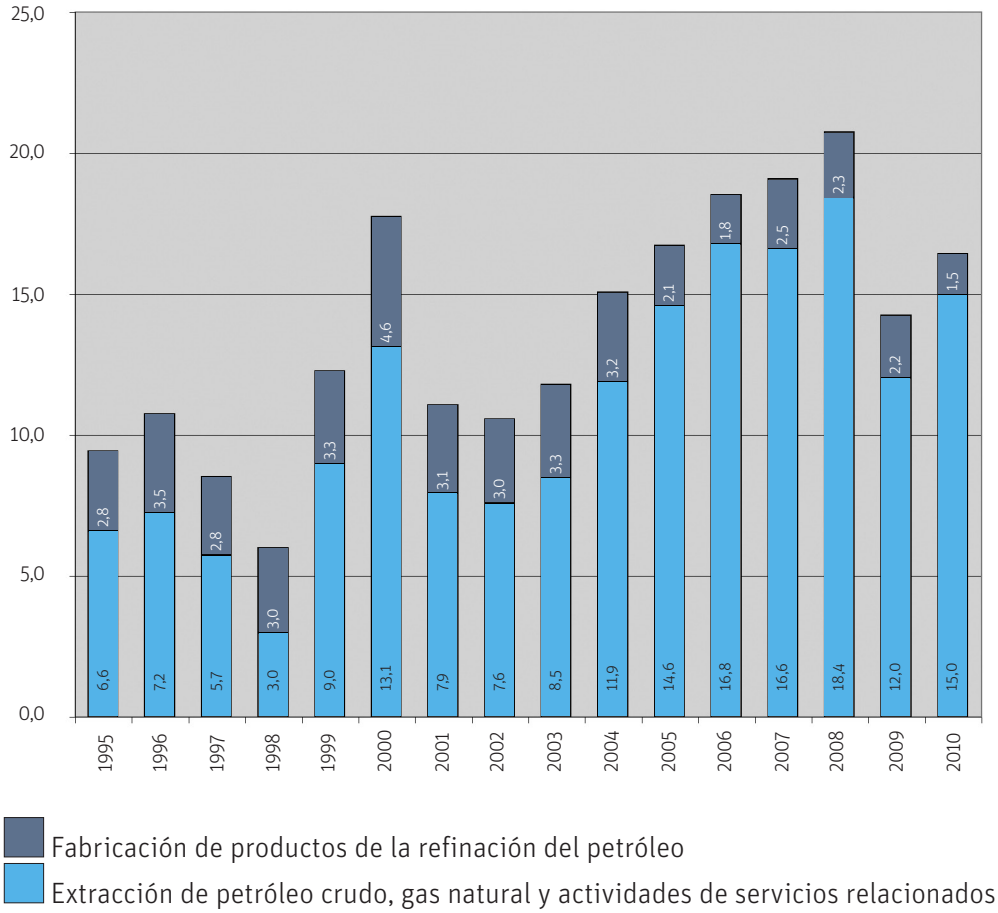
## Introducción

> La transparencia es un medio (un poderoso medio) para propender a la democratización e, incluso, a la eficiencia de la gestión y de las políticas públicas. Lo primero, la democracia, porque posibilita que la ciudadanía o sus agentes sociales aporten a la formación de opinión pública sobre decisiones públicas pasadas y futuras. Lo segundo, la eficiencia, porque la publicidad sobre los actos y resultados activa la competencia por la aprobación social y la competencia entre ideas.
>
> Nuria Cunill Grau (en Isunza Vera y Rivera, 2006)

Según el Banco Central del Ecuador, en el período 2000-10, la industria hidrocarburífera representó, en promedio, un 16,2% del producto interno bruto (PIB) total del país (véase el gráfico 5.1). Por su parte, las exportaciones petroleras de crudo y derivados sumaron un 55% del total de las exportaciones. De los ingresos totales del sector público no financiero, el 28% se origina en la producción de petróleo (BCE, 2012).

A pesar de su importancia para el Estado y la sociedad ecuatoriana, el sector petrolero se ha caracterizado por tener información de escasa accesibilidad, alta dispersión y elevada complejidad técnica, lo que ha dificultado la gobernanza de la industria hidrocarburífera. Si la información y las capacidades para analizarla están distribuidas asimétricamente, se reduce la capacidad de tomar decisiones que incorporen la multidimensionalidad de un sector de tanta complejidad técnica, ambiental, económica y sociocultural como el petrolero. Por otra parte, la escasa transparencia incrementa la desconfianza entre actores públicos y privados y exacerba los niveles de polarización en un sector que se caracteriza por la conflictividad (Collier y Venables, 2011).

**Gráfico 5.1**
Participación de la industria hidrocarburífera en el PIB, 1995–2010 (en porcentaje)




Fuente: BCE.

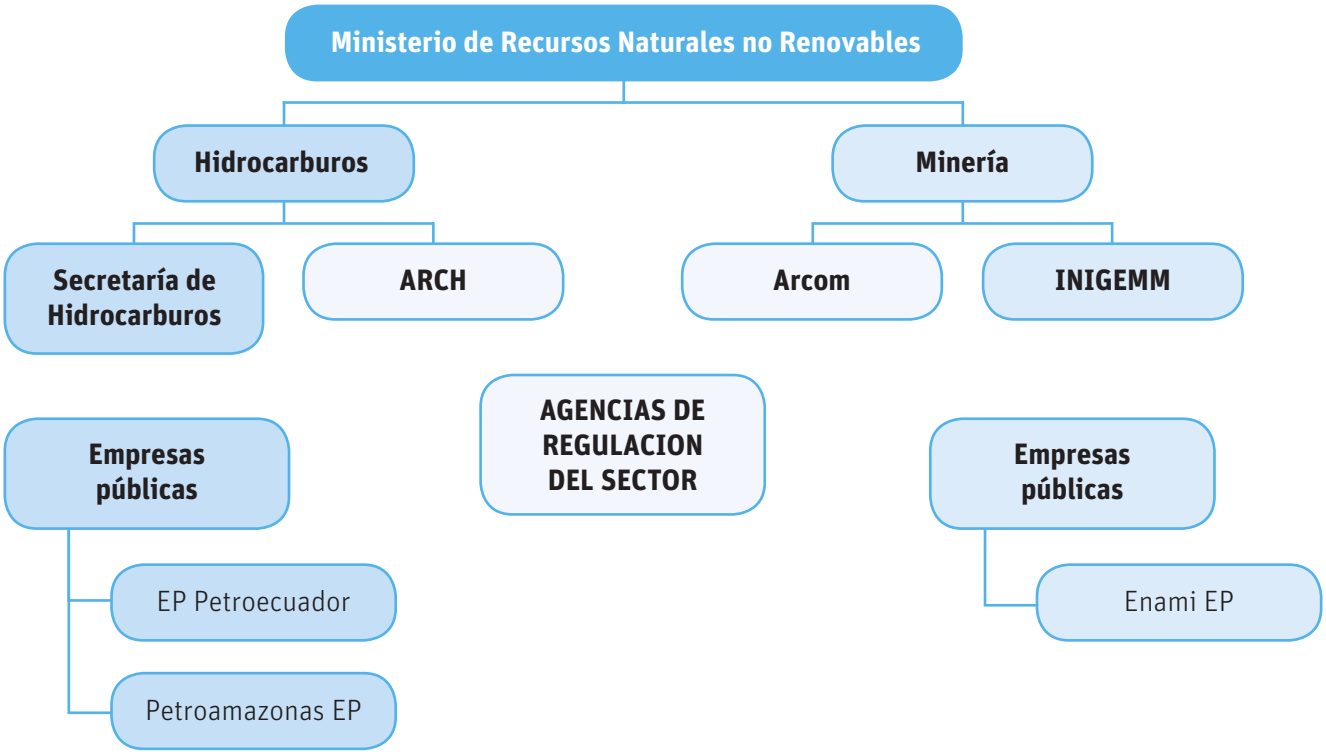
En este capítulo se analiza la experiencia de la iniciativa "Extrayendo transparencia en Ecuador", destinada a mejorar la transparencia en el sector petrolero sobre la base de estándares consensuados entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Para ello, en la primera parte se examina el contexto institucional-legal vigente en las industrias extractivas ecuatorianas; posteriormente, se presenta una breve descripción de los niveles de transparencia y las consecuencias económicas de la escasa accesibilidad a la información existente en el sector petrolero ecuatoriano; en la tercera parte se describe el proceso de generación de estándares de transparencia y de una propuesta de política pública que los vuelva obligatorios para los actores públicos y privados que participan en el sector. Finalmente, se analizan los factores que afectaron la dinámica de esta iniciativa, así como también se proponen reflexiones sobre las estrategias que potenciarían la utilización de los estándares para mejorar la gobernanza, la calidad de las políticas sectoriales y la participación ciudadana en procesos clave del sector.

## Marco institucional del sector petrolero ecuatoriano[1]

Las reformas a la Ley de Hidrocarburos ocurridas en 2010 contemplaron una serie de cambios a las competencias de las instituciones públicas del sector. Tal como se aprecia en el gráfico 5.2, se crearon dos instituciones adscritas al Ministerio de Recursos Naturales no Renovables (MRNNR): la Secretaría de Hidrocarburos y la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífera (ARCH), con autonomía administrativa, técnica, económica, financiera y patrimonio propio.

**Gráfico 5.2**
Diseño institucional de las industrias extractivas




ARCH: Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero.
Arcom: Agencia de Regulación y Control Minero.
Enami: Empresa Nacional Minera.
INIGEMM: Instituto Nacional de Investigación Geológica Metalúrgica Minera.

La Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH) se conformó como el nuevo organismo técnico-administrativo, adscrito al MRNNR, en reemplazo de la Dirección Nacional de Hidrocarburos. Por lo tanto, la ARCH es el organismo encargado de regular, controlar y fiscalizar las actividades técnicas y operacionales en las diferentes fases de la industria hidrocarburífera, tanto para empresas públicas como privadas, sean extranjeras o nacionales. Por otro lado, se creó la Secretaría de Hidrocarburos para gestionar las actividades

[1] Esta sección se basa en Grupo FARO (2011).

de suscripción, administración y modificación de las áreas y de los contratos petroleros. Anteriormente, estas actividades eran realizadas por Petroecuador, la empresa pública de producción y comercialización petrolera.

**Cuadro 5.1**
Algunas de las competencias que asumen las nuevas instituciones a partir de la reforma a la Ley de Hidrocarburos

| Competencia | Organismo anterior | Nuevo organismo | Artículo en la Ley |
|---|---|---|---|
| **Desarrollo de la política sectorial y su ejecución** | Ministerio del ramo, a través de la Dirección Nacional de Hidrocarburos y Petroecuador | Ministerio del ramo, a través de la Secretaría de Hidrocarburos y la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero | Art. 6 de la Ley de Hidrocarburos y Art. 3 de la Ley Reformatoria |
| **Administración de los contratos de prestación de servicios y demás formas contractuales vigentes en la Ley** | Petroecuador, a través de la Unidad de Administración de Contratos | Secretaría de Hidrocarburos | Art. 2 y Art. 16 de la Ley de Hidrocarburos y Art. 1 y Segunda Disposición Transitoria de la Ley Reformatoria |
| **Organismo técnico-administrativo, encargado de regular, y controlar las actividades técnicas y operaciones en las fases de la industria** | Dirección Nacional de Hidrocarburos | Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero | Art. 11 de la Ley de Hidrocarburos y Art. 5 de la Ley Reformatoria |
| **Realización o delegación de auditorías a empresas públicas y privadas** | Dirección Nacional de Hidrocarburos | Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero | Art. 56 de la Ley de Hidrocarburos y Art. 17 de la Ley Reformatoria |

Fuentes: Ley de Hidrocarburos y Ley Reformatoria de la Ley de Hidrocarburos.
Nota: El universo de competencias específicas que cumplirán las nuevas instituciones se verá con mayor claridad una vez que se creen los reglamentos de trabajo de cada una y se modifiquen e implementen sus competencias dentro del Estatuto Orgánico Funcional del MRNNR.

Estas reformas buscan la separación en las funciones, tanto en la definición de la política, la regulación y el control, como en la parte operativa (producción y comercial). Sin embargo, por ahora las competencias de control y fiscalización (actualmente realizadas por la ARCH) se mantienen dentro del MRNNR, al igual que las empresas públicas en cuyos directorios existe participación de este Ministerio; con ello, queda en evidencia que aún es necesario definir con más precisión los roles de estas instituciones para lograr una independencia real de las funciones de producción y regulación.

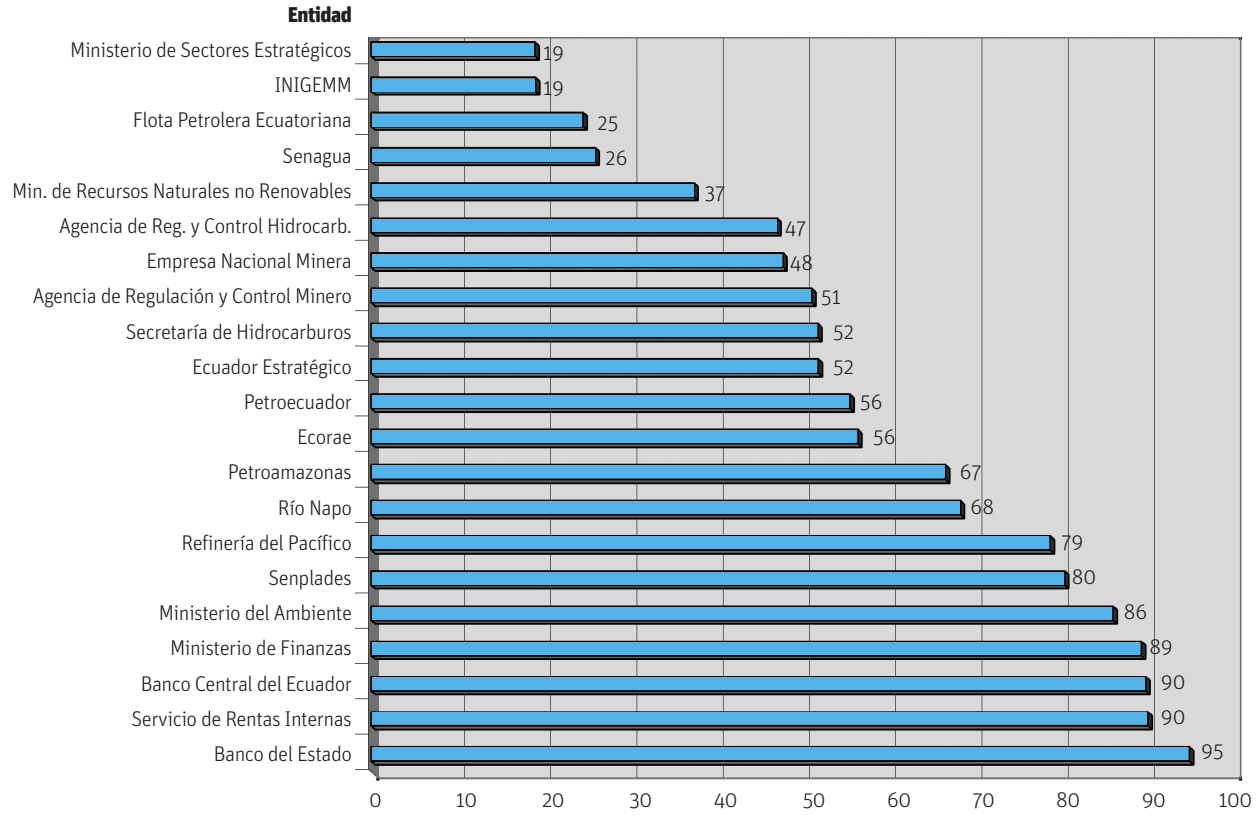
En conclusión, para que estos cambios mejoren la gobernanza de la industria petrolera, se requieren mayores niveles de transparencia a fin de que los reguladores puedan cumplir y hacer cumplir el nuevo diseño institucional vigente en el sector petrolero ecuatoriano.

## Transparencia en el sector petrolero

Desde 2008 el Grupo FARO realiza un monitoreo periódico del nivel de cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) por parte de varias instituciones públicas relacionadas con la industria petrolera. El monitoreo analiza la presencia de cada uno de los 27 ítems de información dispuestos en el artículo 7 de la LOTAIP, como el presupuesto institucional, la planificación, los contratos, etc.

El último monitoreo realizado a instituciones dentro del sector de las industrias extractivas, en agosto de 2012, denota un promedio de cumplimiento del 53%. Como se observa en el gráfico 5.3, en esta medición las instituciones que tienen una mejor calificación son el Ministerio de Finanzas, el Ministerio del Ambiente, la Secretaría de Planificación y Desarrollo (Senplades) y la Refinería del Pacífico.

**Gráfico 5.3**
Resultados del monitoreo de acuerdo con la LOTAIP, sector de industrias extractivas, agosto de 2012 (en porcentaje)




Fuente: Elaborado por el Grupo FARO (2012).

Las instituciones que están directamente enfocadas en la gestión de hidrocarburos muestran cumplimientos casi similares al promedio mencionado: Petroecuador, la Secretaría de Hidrocarburos y el Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (Ecorae). En resumen, este monitoreo evidencia que sólo la mitad de la información que debería ser difundida por ley se encuentra disponible en el portal electrónico de instituciones clave del sector petrolero.

Por otro lado, existen instrumentos que miden la transparencia en el sector extractivo a nivel global, como el Revenue Watch Index.[2] En 2010, este índice –que se basa en la medición de los niveles de transparencia sobre los ingresos provenientes de estas industrias en 41 países ricos en recursos naturales– otorgó a Ecuador el 10.º puesto entre los países que proporcionan información sobre ingresos. Sin embargo, cuando se analizan las categorías de evaluación, Ecuador tiene una baja calificación en las variables que se refieren al acceso y a la disponibilidad de la información, así como también en cuanto a los mecanismos legales y normativos relacionados con la posibilidad de dicho acceso.

Sin embargo, los desafíos no concluyen allí. No se trata sólo de la cantidad de información sino de su calidad. En el cuadro 5.2 se muestran las diferencias que aparecen en la información reportada por tres instituciones públicas.

**Cuadro 5.2**
Diferencias en la información reportada por instituciones públicas del Ecuador, 2008

| Información/ Institución | Banco Central del Ecuador | Ministerio de Recursos Naturales no Renovables | Petroecuador |
|---|---|---|---|
| Producción petrolera | 184.727 miles de barriles | 184.780.446 barriles | 180.597.906 barriles |

Fuente: Grupo FARO (2009).

Como se aprecia en el cuadro 5.2, existen diferencias respecto de la información sobre producción petrolera reportada por el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables (MRNNR), Petroecuador y el Banco Central del Ecuador (BCE) en 2008. El BCE y el MRNNR coinciden en las cifras de producción, pero el BCE reporta en miles de barriles y el MRNNR en barriles. Además, a excepción de la información de Petroecuador, el resto de la información no aclara al usuario si se trata de crudo fiscalizado o no fiscalizado.

La falta de transparencia no sólo dificulta la posibilidad de tener diálogos informados, mejor gobernanza y un menor nivel de conflictividad, sino que además genera costos económicos concretos. Para dimensionarlos, en 2009 el Grupo FARO realizó un estudio que identificó y analizó tres problemas de información que afectan al sector petrolero: i) discriminación en el control y la regulación; ii) presiones de los grupos de interés, y iii) desconocimiento de los costos y beneficios de la explotación petrolera (Donoso, 2010a).

[2] Para mayor información dirigirse al sitio Web de la iniciativa desarrollada por el Revenue Watch Institute: http://www.revenuewatch.org/rwindex2010/index.html.

El Grupo FARO estudió cada uno de estos problemas, primero mediante un seguimiento de la cadena de valor de la industria, y luego con la realización de estimaciones sobre los costos económicos de la falta de transparencia como proporción del PIB. Dichos costos se estimaron entre un 2,87% y un 18,17% del PIB por año (Donoso, 2010a). Además, se extrajeron las siguientes conclusiones:

- **Discriminación en el control y la regulación.** En un escenario ideal, el Estado debe fijar niveles de regulación y control que sean idénticos para todos los actores involucrados en la industria petrolera. Pero, en ausencia de información, podrían darse distintos tratamientos a los diferentes actores que participan en el mercado petrolero. Si no hay transparencia en los contratos firmados con los diferentes operadores, las condiciones podrían ser distintas para unos y otros, lo cual podría implicar que unos exploten en condiciones más adecuadas que otros, desde la perspectiva técnica, social y ambiental, con lo que se afectaría a la industria como un todo.

- **Presiones de grupos de interés.** En un sistema democrático, el Estado gestiona la riqueza petrolera con el fin de maximizar el bienestar de los ciudadanos (dueños del petróleo). Pero en la práctica, hay circunstancias que interfieren en el adecuado cumplimiento de este mandato, como la injerencia política en la administración de la industria, entre otras. Dichas circunstancias podrían derivar en el reparto arbitrario de rentas petroleras a grupos de interés que tienen capacidad para ejercer presión política. Estos grupos de interés no tienen las mismas preferencias que el ciudadano común y, por lo tanto, este reparto puede reducir el bienestar de la ciudadanía.

- **Desconocimiento de los costos y beneficios de la explotación petrolera.** Dada la complejidad de la gestión del sector petrolero, la sociedad ecuatoriana debería conocer cuál es su nivel óptimo de explotación. Sin embargo, su desconocimiento impide que se tomen decisiones fundamentadas sobre el nivel de producción petrolera que más beneficia a la sociedad. Sería de suma utilidad contar con información sobre las reservas probables y probadas para que, como sociedad, determinemos si queremos extraer más ahora o si queremos incorporar un criterio de equidad intergeneracional. Por otro lado, es importante que se transparenten los costos sociales y ambientales de la industria, de modo de prevenir de la mejor forma posibles afectaciones a los ecosistemas y poder conocer así los beneficios netos que deja la industria a la sociedad.

## Proceso de generación de estándares de transparencia y propuesta de políticas públicas para su implementación[3]

Dados los esfuerzos realizados en los últimos años por mejorar la transparencia en el sector petrolero, se hace necesario establecer políticas y mecanismos que permitan mejorar la cantidad y calidad de la información disponible en el sector petrolero. Esta tarea requiere un amplio diálogo que involucre al Estado, a las empresas privadas y a la sociedad civil, y a partir del cual se pueda discutir, en función de las propias realidades y percepciones, para lograr acuerdos sobre la información que permite que cada uno cumpla su rol de una mejor manera.

Para avanzar en este objetivo, el 2 de julio de 2008, el Ministerio de Minas y Petróleos (hoy MRNNR) firmó un acuerdo de compromiso por la transparencia con 13 OSC. El convenio designó al Grupo FARO para que realizara evaluaciones periódicas de la información relacionada con la industria extractiva. Por su

[3] Esta sección se basa en Jervis y Gómez de la Torre (2012).

parte, el Ministerio se comprometió a abrir espacios de acceso a la información y presentar estadísticas actualizadas vía Internet sobre transporte de crudo, industrialización, producción y comercialización de derivados, etc.

Durante la implementación del acuerdo, el Grupo FARO constató que la información disponible se encontraba dispersa en varias instituciones y se producía sin homogenizar las metodologías de cálculo; así, surgió la iniciativa "Extrayendo transparencia", cuyo propósito es generar de forma participativa estándares de información que permitan reducir interpretaciones disímiles de los datos presentados por el sector y promover diálogos más basados en la evidencia.

En 2009 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Grupo FARO suscribieron un convenio para implementar esta iniciativa orientada a promover la participación activa de actores públicos y privados vinculados a las industrias extractivas. Concretamente, se buscaba propiciar diálogos intersectoriales para acordar e implementar estándares mínimos que permitan un manejo transparente de la información en el sector, y que a su vez cubran la creciente demanda de información y posibiliten el desarrollo de una propuesta de política pública viable y fundamentada.

Como se detallará más adelante, los estándares de transparencia son una referencia sobre la información que debe ser mínimamente reportada por los diferentes actores del sector, y cuyos objetivos son: asegurar un diálogo mejor fundamentado, incrementar las herramientas con las que cuenta la sociedad civil para participar en el análisis y brindar al Estado información para la gestión y la toma de decisiones.

A continuación, se describe el proceso que permitió generar una propuesta de estándares de transparencia que a su vez sirvió de base para elaborar una propuesta de política pública orientada a mejorar la transparencia del sector petrolero ecuatoriano.

## Generación de estándares de transparencia

La iniciativa "Extrayendo transparencia" se propuso generar estándares de información que fuesen acordados por actores públicos y privados y que constituyeran la base de una propuesta de política de transparencia para el sector petrolero ecuatoriano. La propuesta de estándares surgió del análisis de la información existente en las instituciones públicas que participan activamente en el sector petrolero, la legislación ecuatoriana, las buenas prácticas internacionales y el diálogo con diferentes sectores.

Recién después de tres años de trabajo y de un proceso de consulta entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, se diseñó una propuesta de estándares que fueron implementados a manera de experiencia piloto en un organismo receptor de renta y una empresa petrolera privada. La experiencia permitió evaluar qué información está disponible en el sector público y privado, qué capacidades se requieren para generarla y qué elementos se deben incluir en una política pública para que la industria petrolera, como un todo, sea más transparente.

Los objetivos de la aplicación de estándares de transparencia son:

- Asegurar un diálogo mejor fundamentado y objetivo.
- Incrementar las herramientas con las que cuenta la sociedad civil para participar.
- Brindar al Estado información para la gestión y la toma de decisiones.
- Consolidar información completa y comparable del sector.

Los estándares de transparencia se definen como las condiciones mínimas que tienen que cumplir los indicadores para que sean útiles, importantes, interesantes y didácticos para la sociedad civil. En términos de sus características principales, deben ser:

- **Integrales,** es decir que deben cubrir los ejes social, económico, técnico y ambiental, así como diferentes fases de la cadena de valor.
- **Consensuados,** es decir que deben emerger del diálogo intersectorial.
- **Mínimos,** es decir que debe ser posible cumplirlos, y que deben ser indistintos de los recursos y capacidades institucionales de los diferentes actores obligados a publicarlos.

El primer paso fue definir las características de los estándares de transparencia que todos los indicadores deberán cumplir sin importar el eje (ambiental, social, técnico o económico) o la categoría de la información a la que pertenecen. Dichas características son:

- **Técnicas:** tienen que ver con la validez conceptual y la metodología de elaboración de los indicadores.
- **De estilo:** se relacionan con el formato de presentación de los indicadores y de otra información complementaria.
- **De contenido:** se refieren a la forma en que se expresa o se comunica el fenómeno estudiado.
- **Relativas a la fuente de información:** se relacionan con la validez, disponibilidad y responsabilidad de la fuente de información.

Los estándares se generaron para las diferentes dimensiones que participan en la gestión del sector petrolero, las cuales se describen en el gráfico 5.4.

**Gráfico 5.4**
Ejes de la gestión del sector petrolero

| | |
|---|---|
| **Ambiental** | Abarca la información tendiente a regular el efecto de la actividad petrolera en los ambientes donde esta se desarrolla, de modo que se visibilice el uso y cuidado óptimo de los recursos naturales. Además, estos estándares pueden identificar los niveles permitidos de emisiones o los compromisos de las empresas para el cuidado ambiental. Dentro de estos estándares, estarán inmersos aquellos que especifiquen el cumplimiento de regulaciones ambientales en la normativa (internacional y nacional), así como el manejo sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad. |

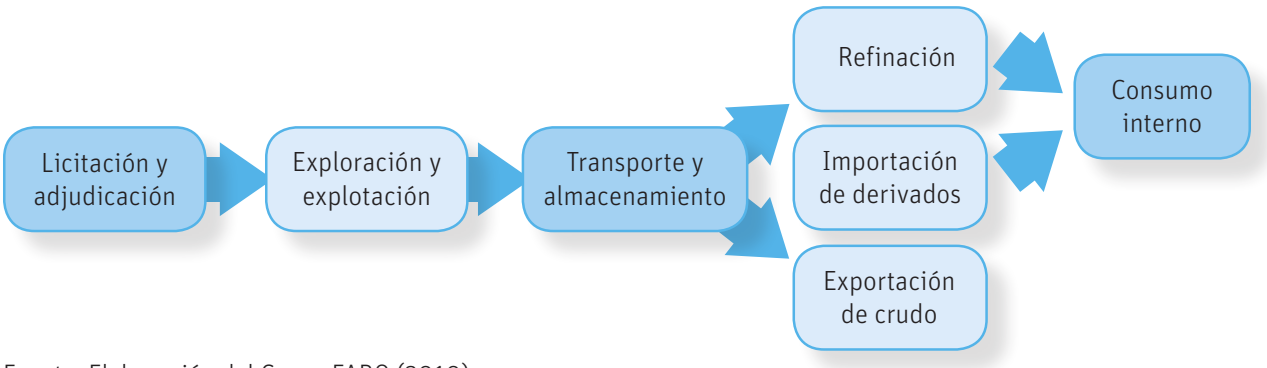
*Continúa*

**Gráfico 5.4**
Ejes de la gestión del sector petrolero *(continuación)*

| | |
|---|---|
| **Económico** | En este eje se observa el movimiento económico en torno a la actividad petrolera, de empresas tanto públicas como privadas. Esto tendrá relación con la inversión que realizan las empresas, la generación y entrega de recursos al Estado, la distribución de ingresos a niveles institucionales o de los gobiernos locales, y con el monitoreo de las ejecuciones presupuestarias. |
| **Social** | Se refiere a los aspectos relacionados con el cumplimiento de los derechos ciudadanos y la responsabilidad social por parte de las empresas, en los territorios donde se desarrolla la actividad extractiva. La información dentro de este eje temático tendrá relación con la identificación de territorios y poblaciones que se encuentran en el área de influencia de las actividades petroleras, así como también con la seguridad industrial de sus instalaciones, la generación de capacidades y el cuidado de su capital humano. |
| **Técnico** | Esta área comprende la información relacionada con la estructura organizacional y las operaciones de las empresas petroleras. De forma específica, se refiere a los datos acerca de las reservas, la localización de yacimientos petroleros y las estadísticas sobre la producción, la exportación y el transporte, así como a la información sobre planes de desarrollo e inversión en la industria. |

Finalmente, es importante mencionar que se propusieron estándares en estos cuatro ejes, para cada una de las siguientes fases de la cadena de valor de la actividad petrolera, según se aprecia en el gráfico 5.5.

**Gráfico 5.5**
Cadena de valor del sector petrolero




Fuente: Elaboración del Grupo FARO (2010).

A continuación se describen brevemente las diferentes fases de la cadena de valor:

- **Licitación y adjudicación.** Es un proceso para la entrega en explotación (concesiones) de campos petroleros a partir de una convocatoria pública. Para este fin, se creó el Comité Especial de Licitaciones,[4] bajo la observación de la Procuraduría General del Estado. Este comité establece las bases contractuales y la documentación en general. Una vez que se realiza la convocatoria, las empresas presentan sus ofertas, las que serán analizadas por la Comisión de Calificación y Evaluación, conformada por un grupo de técnicos. Una vez escogida una oferta, se hace una negociación específica con la empresa elegida, con la cual firma Petroecuador. Finalmente, el contrato aprobado se suscribe y se registra en la DNH.

- **Exploración y explotación.** Las empresas públicas y privadas entregan al Ministerio del ramo la información técnica y económica para el desarrollo de los campos petroleros adjudicados. Una vez obtenidas las aprobaciones correspondientes, la empresa lleva adelante la evaluación sísmica y establece si hay hidrocarburos comerciales; si no los hay, el campo es devuelto al Estado, caso contrario se procede a la entrega de garantías e información específica, una vez comprobadas las reservas, y se prosigue a la explotación del hidrocarburo.

- **Transporte y almacenamiento.** De los diversos campos, el crudo es transportado ya sea por el Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (Sote), que pertenece a Petroecuador, ya por Oleoductos Crudos Pesados (OCP), hasta los puertos de embarque para la exportación, o hacia las refinerías para el respectivo proceso.

- **Consumo interno.** Para cubrir el consumo interno de Ecuador, es necesario surtirse de los derivados de las refinerías nacionales, así como de la importación de estos derivados. En Ecuador, las refinerías pertenecen a Petroecuador.

Para comprobar la utilidad y relevancia de los estándares de transparencia generados desde la iniciativa, estos fueron socializados en grupos focales en la Sierra, Costa y Amazonía; en dichos grupos se evaluó además el nivel de comprensión que tiene la ciudadanía sobre la información petrolera tal cual se reporta actualmente.

Los grupos focales fueron integrados por dos tipos de actores: los no identificados con la actividad petrolera ni con la terminología utilizada; y aquellos relacionados con la actividad petrolera y la terminología, pero que no se reconocen como expertos en el tema. Los grupos focales se desarrollaron en La Libertad (Costa), Quito (Sierra) y Coca (Amazonía). La metodología de evaluación utilizada fue participativa en los propios grupos focales y técnica a través de encuestas. Los criterios de evaluación usados se basaron en la comprensión de la información, la accesibilidad a la misma, su importancia y qué tan útil e interesante resulta.

La evaluación se aplicó en dos momentos: momento 0, en el que se presentó la información sin aplicar los estándares de transparencia y momento 1, en el que se aplicaron estos últimos.

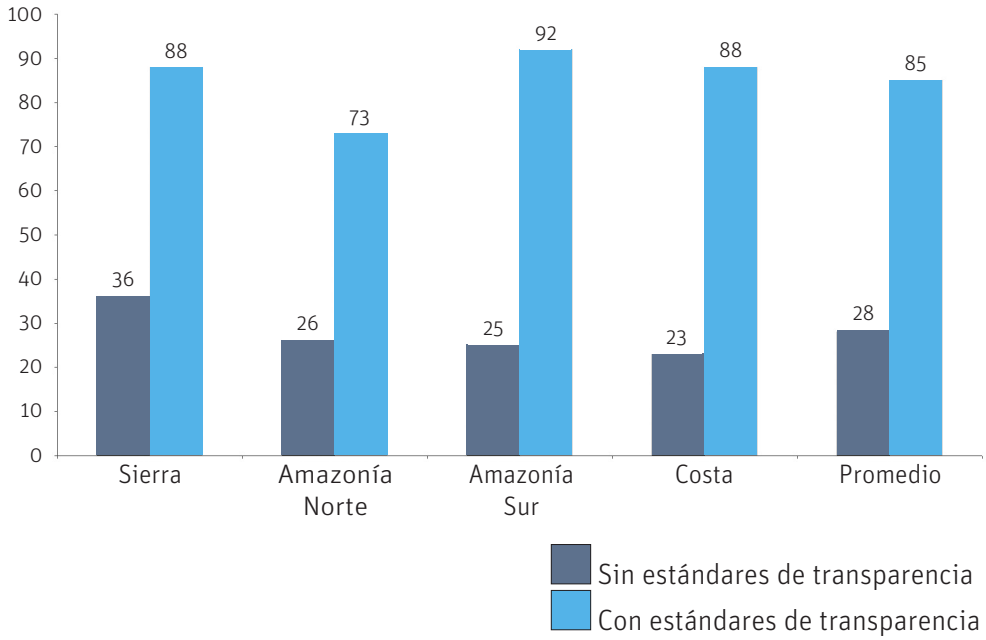
Los resultados, que se presentan en el gráfico 5.6, muestran que:

- En la Sierra, un 36% de los encuestados comprendió la información sin los estándares de transparencia, mientras que un 88% comprendió la misma información luego de haberse aplicado los estándares mencionados.

[4] El Comité Especial de Licitaciones está formado por el Ministro del ramo, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Finanzas, el Contralor General del Estado y el Presidente Ejecutivo de Petroecuador (Ley de Hidrocarburos, vigente a abril de 2010).

- En la Costa, un 23% de los encuestados comprendió la información sin los estándares de transparencia, mientras que un 88% comprendió la misma información luego de haberse aplicado los estándares.
- En la Amazonía, un 26% de los encuestados comprendió la información sin los estándares de transparencia, mientras que un 83% lo hizo luego de haberse aplicado dichos estándares.

**Gráfico 5.6**
Evaluación de la comprensión de la información petrolera por regiones (en porcentaje)

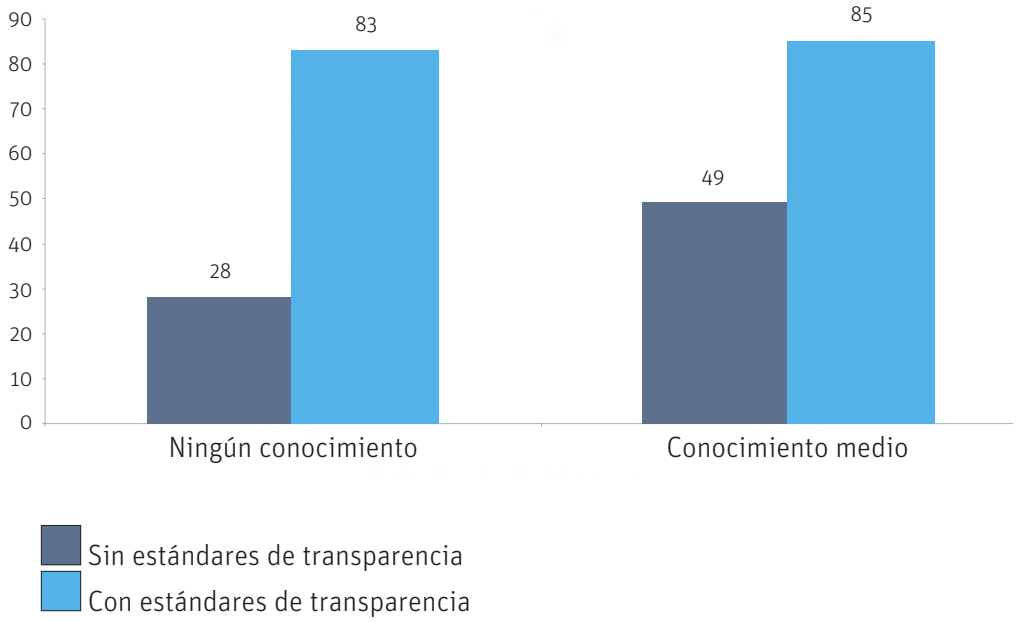



Fuente: Elaborado por y en base a Paredes (2011).

En promedio, se logró pasar del 28% de comprensión en el momento 0, sin estándares de transparencia, a un 85% con estándares de transparencia en el momento 1, como se muestra en el gráfico 5.7.

Los resultados obtenidos de los grupos focales, si se considera su conformación, indican que el porcentaje de actores que no tenían conocimiento de la actividad petrolera pasó de un 28% a un 83% en cuanto a la comprensión de la información, mientras que en el grupo de actores con algún conocimiento de la actividad petrolera, el porcentaje de quienes comprendieron la información subió de un 49% a un 85%. Esto significa un mejoramiento sustancial en la forma de presentar la información una vez aplicados los estándares de transparencia, pero a la vez plantea la necesidad de que se sigan implementando dichos estándares para que la información sea comprensible en un porcentaje mayor.

**Gráfico 5.7**
Evaluación de la comprensión de la información petrolera por nivel de conocimiento (en porcentaje)




Fuente: Elaborado por y en base a Paredes (2011).

De los grupos focales se pudo concluir que el lenguaje utilizado para transmitir la información es muy complejo; existe dificultad en dimensionar las unidades de medida, la terminología es complicada y la forma de presentar la información hace que no se logre transmitir lo que se pretende.

Finalmente, los estándares de transparencia utilizados en los grupos focales fueron presentados a grupos de expertos en cuestiones ambientales, técnicas, sociales y económicas para una nueva validación. En base a su criterio se reformuló la forma de presentar algunos de los estándares propuestos en lo referente a información, unidades de medida y terminología.

En este proceso participaron representantes de diferentes ministerios e instituciones del gobierno central, además de empresas privadas, como Repsol Ecuador, y entidades receptoras de renta petrolera, como el Municipio del Coca.

## Construcción de la propuesta de política pública

Una vez acordados los estándares de información, se hizo necesario proponer su institucionalización. Diseñar una política pública para promover la transparencia en el sector hidrocarburífero es una tarea compleja. En primer lugar, porque toda política pública debe estar en sintonía con la legislación vigente –que en el caso ecuatoriano es amplia y se encuentra dispersa–; en segundo lugar, porque el sector hidrocarburífero es fundamentalmente técnico y se requiere un grado específico de conocimiento para comprender sus particularidades.

La primera etapa del proceso consistió en revisar la legislación vigente del país, después de lo cual se detectó que –si se consideraba la dispersión normativa existente– uno de los principales desafíos estaba en consolidar aquellas normas que directa o indirectamente hacen referencia a la transparencia o al sector hidrocarburífero.

Para ello se analizó, en primer lugar, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), promulgada en 2004. Esta Ley constituyó un esfuerzo y un primer paso importante para garantizar la transparencia en la información pública. Sin embargo, no contempla aspectos específicos de la información producida en la industria hidrocarburífera, y por eso se precisa una normativa sectorial bien sistematizada y codificada que regule las características propias del sector.

Por otra parte, se analizaron la Ley de Hidrocarburos y su respectivo Reglamento –que fueron reformados en 2011–, así como otros cuerpos normativos de la legislación tributaria, de adquisiciones públicas y los estatutos de creación de las entidades de control del sector.

También se revisaron las disposiciones internacionales adoptadas por Ecuador y los principales cuerpos normativos nacionales que garantizan el derecho a la información veraz y oportuna referente a la actividad petrolera:

- Constitución de la República del Ecuador de 2008.
- Convención Interamericana de Derechos Humanos.
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.
- Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).
- Estatuto por Procesos de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero.
- Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Sin embargo, ninguna de estas leyes ni convenios especifica qué, cómo y con qué periodicidad debe reportarse la información petrolera, así como tampoco determina qué institución o instituciones deben manejar dicha información.

De ahí se desprende la necesidad de contar con una política pública específica que puntualice la obligatoriedad de cumplir con los estándares de transparencia en el sector hidrocarburífero, que sea de cumplimiento general para los sectores público y privado, y a su vez concentre la publicación de la información en entidades específicas para evitar la dispersión.

Por otra parte, antes de elaborarse la propuesta de política pública se hizo una revisión exhaustiva de las buenas prácticas de políticas públicas. Esta aproximación permitió observar que, mediante las iniciativas generadas desde distintos actores, se han logrado políticas públicas orientadas a transparentar la información sobre el sector extractivo.

**Cuadro 5.3**
Ejemplos de casos exitosos en otros países

| País/institución | Ley | Objetivo |
|---|---|---|
| **Argentina** | Ley 24.076 de Regulación del Transporte y Distribución de Gas Natural; Decreto 180/2004 que crea el Mercado Electrónico de Gas. | Crear un mercado electrónico de gas que sea transparente y permita contar con información actualizada y pública de interés para los usuarios del servicio público de gas y los operadores económicos de este mercado. |
| **Chile** | Código de Minería. | Establecer el marco regulatorio de la actividad extractiva minera y crear las instituciones que hagan viable el sistema normativo. |
| **Estados Unidos** | Dodd - Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. | Transparentar los pagos que hacen los operadores extractivistas y que en base a estas actividades podrían afectar al precio de los valores financieros que circulan en el mercado. |
| **Indonesia** | Regulación Presidencial No. 26. Transparencia del ingreso local y nacional proveniente de las industrias extractivas. | Transparentar nacionalmente la industria extractiva, además de los ingresos nacionales y locales. |
| **Mongolia** | Ley Minera. | Regular lo concerniente a la exploración y extracción de minerales, pero no su comercialización. |
| **Noruega** | Reglamento para la presentación de informes y conciliación del flujo de dinero de la actividad petrolera. | Transparentar el flujo de dinero existente en la industria extractiva noruega. |
| **Venezuela** | Decreto No. 5.219 sobre Metrología de Hidrocarburos. | Establecer un control de medición de la calidad y del volumen de los hidrocarburos que se extraen, y de sus derivados, que se transportan y comercializan, para fijar regalías y tributos. |

*Continúa*

**Cuadro 5.3**
Ejemplos de casos exitosos en otros países *(continuación)*

| País/institución | Ley | Objetivo |
|---|---|---|
| **Fondo Monetario Internacional (FMI)** | Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales. | Transparentar muchos más aspectos de la actividad extractiva que los de la iniciativa *Publiquen lo que pagan* (PWYP, por sus siglas en inglés) o *la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva* (EITI, por sus siglas en inglés). Comunicar al público los estándares que se solicitan. |
| **Joint Oil Data initiative (JODI)** | Iniciativa Conjunta sobre Información Petrolera. | Tener información para la estabilidad del mercado hidrocarburífero. |

Fuente: Ocampo (s/f).

En varias de estas experiencias se encuentran leyes específicas para el sector extractivo que están encaminadas a transparentar los mercados y las relaciones comerciales. Pese a la relevancia de este objetivo, la mayoría de estas normas no abarca todas las fases de la cadena de valor ni enfatiza la importancia de transparentar información que permita que la ciudadanía y los encargados de la toma de decisiones conozcan las condiciones en que se realiza la extracción y sus impactos en la sociedad.

La mayoría de estas normas consolida la participación o la iniciativa del Ejecutivo como ente rector de la política petrolera. El caso venezolano incorpora el elemento de la calidad de los hidrocarburos extraídos, pero esto no es suficiente para la visión que convoca la iniciativa "Extrayendo transparencia". El caso estadounidense es relevante porque la iniciativa Dodd-Frank propone de manera innovadora la transparencia en los pagos a la actividad extractiva, lo que constituye un paso importante pero no cubre toda la cadena de valor ni todas las dimensiones de esta actividad.

Finalmente, están las buenas prácticas adoptadas por quienes suscriben los acuerdos internacionales, como los propuestos por la Iniciativa Conjunta sobre Información Petrolera (JODI, por sus siglas en inglés) y por el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyo límite es la capacidad de exigencia que puedan tener. En cambio, si se piensa en una normativa diseñada con intervención de los actores que participan en la industria petrolera nacional y que luego es promulgada por el gobierno del país donde se implementará hay mayores probabilidades de que se cumpla la regulación.

Esta discusión y el análisis que se generó sobre la transparencia y sus buenas prácticas internacionales dejaron en evidencia que, si bien existen algunos acuerdos, todavía no ha habido un desarrollo tan avanzado en materia legislativa como el que se propone.

Con estos insumos se ideó la propuesta de política pública que estipula que el *Estado ecuatoriano debe establecer el cumplimiento obligatorio de estándares de información que han sido generados de forma participativa por parte de todos los actores que están involucrados directa o indirectamente en cada una de las fases de la cadena de valor del sector petrolero.*

Para introducir la propuesta de política pública en el marco jurídico ecuatoriano, se propuso un acuerdo ministerial que permite un proceso de creación más sencillo porque depende de la voluntad de los ministerios en cuestión y se puede alinear con la gestión de cada cartera del Estado.

Según la nueva estructura del gobierno ecuatoriano, existen ocho ministerios coordinadores, cuya jerarquía se subordina a distintos ministerios del ramo y otras instituciones del gobierno. En vista de ello, se decidió incorporar al menos cuatro ministerios de esa jerarquía: el Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos, el Ministerio Coordinador de la Política, el Ministerio Coordinador de Patrimonio y el Ministerio Coordinador de la Política Económica.

Además, la gestión de la industria petrolera incorpora dimensiones ambientales, sociales, económicas y técnicas. Por tanto, existe una amplia gama de instituciones encargadas de recopilar y publicar información; por eso, había que pensar en una propuesta que incluyera al mismo tiempo a todas estas instituciones y que promoviera la coordinación entre ellas.

## Conclusiones y reflexiones finales

- Pese a los avances de los últimos años, la información del sector petrolero ecuatoriano aún es de escasa accesibilidad, elevada complejidad técnica y dispersión. Estas características dificultan la gobernanza y la toma de decisiones en un sector tan complejo como el petrolero.
- Un diagnóstico inicial realizado sobre los niveles de transparencia del sector dejó en evidencia que el problema no sólo radica en la cantidad de la información disponible, sino en su calidad, entendida en términos del cumplimiento de los atributos de oportunidad, uso y accesibilidad.
- Por ello, el Grupo FARO, en alianza con el gobierno ecuatoriano y OSC, y con el apoyo del BID, promovió la iniciativa "Extrayendo transparencia en Ecuador" orientada a la definición de estándares de transparencia integrales, participativos y mínimos que permitan incrementar la transparencia en todas las fases de la cadena de valor y faciliten el diálogo, la toma de decisiones y la gobernanza del sector petrolero ecuatoriano.
- El proceso de generación de los estándares de transparencia no estuvo libre de desafíos. Aunque la transparencia viene asociada a algunos beneficios, también conlleva varios costos, entre los que se destacan la percepción de autoridades y funcionarios, tanto de instituciones públicas como privadas, de que esta generará mayores controles, carga administrativa y riesgos políticos. "Extrayendo transparencia en Ecuador" enfrentó estos desafíos y puso en evidencia entre los actores participantes que, por ejemplo, la transparencia en los planes de manejo ambiental puede reducir los niveles de conflictividad con las comunidades de influencia.
- En suma, "Extrayendo transparencia en Ecuador" contribuyó con un cambio en la percepción de los participantes acerca del proceso de generación de los estándares de transparencia del sector petrolero, y dejó en claro que si hay mayor información se reduce el nivel de conflictividad que normalmente está presente en la industria petrolera, en lugar de incrementarse.
- Además, la decisión de varios actores públicos y privados, como el Municipio de Francisco de Orellana y la empresa Repsol Ecuador, de implementar dichos estándares como un proyecto piloto fue indispensable para demostrar que dicha implementación no genera costos importantes y que sus beneficios compensan con creces los riesgos.

- Ahora bien, para que los estándares de transparencia implementados voluntariamente por estas dos organizaciones mejoren la gobernanza del sector petrolero, debían convertirse en obligatorios para todos los actores participantes en varias fases de la cadena de valor de la industria. Por ello, el Grupo FARO, en alianza con expertos del sector petrolero, presentó una propuesta de política pública para que el gobierno ecuatoriano establezca el cumplimiento obligatorio de los estándares de información que hayan sido generados de forma participativa por parte de todos los actores involucrados directa o indirectamente en cada una de las fases de la cadena de valor del sector petrolero.

- Se decidió que esta propuesta de política pública se expresase en un acuerdo interministerial, porque permite plasmar la complejidad de la industria petrolera y promover una mayor coordinación entre actores públicos y privados para aplicar los estándares de transparencia en la información que genera el sector extractivo, con el objetivo final de mejorar la gobernanza de las industrias extractivas de Ecuador.

- Esta propuesta de política pública se basa en tres principios fundamentales: i) comprender la transparencia como un mecanismo de fortalecimiento de la democracia; ii) tener como objetivo la consecución de una mejor gobernanza y la toma de decisiones del sector petrolero, y iii) promover el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano fundamental, especialmente en el caso de un sector tan complejo y de tanta relevancia social, ambiental y económica como el petrolero.

- El desafío ahora es lograr la aprobación e implementación de esta propuesta de política pública. Para ello, se requiere diseñar una estrategia de incidencia pública que permita que los encargados de la toma de decisiones (autoridades de los ministerios que tienen un rol en su promulgación) aprecien los beneficios sociales, institucionales, económicos y políticos de una normativa que, al haber sido construida en forma participativa, cuenta con la legitimidad y la calidad técnica para promover una mejor gobernanza de la industria petrolera ecuatoriana.

- Por otra parte, se requiere trabajar con los funcionarios públicos encargados de la posterior implementación de la política pública para reducir, desde el inicio, la brecha que suele producirse entre las políticas y las prácticas institucionales. Esto es especialmente importante en el caso de esta política pública, ya que busca mejorar los niveles de transparencia en fases como la producción y distribución de la renta petrolera, donde es clave contar con información de calidad generada por actores localizados en los territorios en los cuales se realiza la actividad extractiva.

- Finalmente, la propuesta de política pública de implementar estándares de transparencia no cumplirá con las promesas de mejorar la gobernanza y la toma de decisiones en el sector petrolero si no cuenta con la activa participación y demanda de la sociedad civil. Sólo una ciudadanía informada y empoderada puede lograr que una mayor transparencia se traduzca en diálogos mejor fundamentados y objetivos que permitan que los beneficios de la industria se distribuyan más sostenible y equitativamente.

## Bibliografía

BCE (Banco Central del Ecuador). 2012. Información extraída de la página Web. Disponible en http://www.bce.fin.ec/. Quito. Ecuador: BCE.

Collier, P. y T. Venables. 2011. *Plundered Nations? Successes and Failures in Natural Resource Extraction.* Basingstoke, Reino Unido: Palgrave MacMillan.

Chamorro, A. y M. Orozco. 2011. *Sistematización del proyecto Transparencia en los recursos de las industrias extractivas del Ecuador.* Informe final de consultoría. Quito: Grupo FARO.

Donoso, R. 2010a. *¿Cuánto se ahorra al ser transparente? El caso de la industria petrolera en el Ecuador.* Quito: Ciudadanizando las Políticas No. 2; Grupo FARO.

––––––. 2010b. *Definición de los estándares de transparencia para los ejes económicos y técnicos.* Informe final de consultoría. Quito: Grupo FARO.

Isunza Vera, E. y A. Rivera. 2006. "Espacios públicos no estatales". En: *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil.* México, DF: CIESA, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa.

Jervis, M. y S. Gómez de la Torre. 2012. "Transparencia en los recursos de las industrias extractivas del Ecuador: una propuesta de política pública". Hablemos de Política No. 2. Quito: Grupo FARO.

Grupo FARO. 2012. Información extraída de la página Web. Disponible en http://www.grupofaro.org/taxonomy/term/56. Quito: Grupo FARO.

––––––. 2011. *Ciudadanía analiza 1: nuevas reglas de juego en las industrias extractivas.* Quito: Grupo FARO.

––––––. 2010. Información extraída de la página Web. Disponible en http://grupofaro.org/. Quito, Ecuador: Grupo FARO.

––––––. 2009. Información extraída de la página Web. Disponible en http://grupofaro.org/. Quito, Ecuador: Grupo FARO.

Ocampo, G. s/f. *Experiencias internacionales de política pública.* Informe de consultoría. Quito: Grupo FARO.

Paredes, C. 2011. *Informe final, monitoreo y evaluación del plan piloto.* Quito: Grupo FARO.

## Legislación nacional e internacional

- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, publicado el 20 de octubre de 2008.
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Registro Oficial 166, publicado el 15 de diciembre de 2005.
- Convención Interamericana de Derechos Humanos. Registro Oficial 801, publicado el 6 de agosto de 1984.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2006.
- Estatuto por Procesos Agencia Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH). Registro Oficial 153, publicado el 3 de junio de 2011.
- Ley de Hidrocarburos. Registro Oficial 711, publicado el 15 de noviembre de 1978.

- Ley Orgánica de Empresas Públicas. Registro Oficial 48, publicado el 16 de octubre de 2009.
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP). Registro Oficial 337, publicado el 18 de mayo de 2004.
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Registro Oficial Suplemento 22, publicado el 9 de septiembre de 2009.
- Reforma al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Registro Oficial 50, publicado el 30 de octubre de 2009.
- Reglamento a la Ley de Hidrocarburos. Registro Oficial 330, publicado el 29 de noviembre de 2010.

**El conocimiento que tengan las entidades financieras de sus clientes, y concretamente del origen de los recursos que depositan en los bancos**, les permite a distintos actores del sistema, en principio, **prevenir y eventualmente investigar posibles maniobras de lavado de activos.** En este marco, las políticas de transparencia focalizada pueden desempeñar un rol importante.

Capítulo 6

# Uso de la información e integridad del sistema financiero: reflexiones a partir de un proyecto para prevenir el lavado de activos en Guatemala

Roberto de Michele

El propósito de este capítulo es formular algunas ideas acerca de cómo el uso de la información puede convertirse en un instrumento eficaz para prevenir y sancionar el lavado de activos. Más específicamente, se intenta describir la relación que existe entre las entidades financieras, los depositantes del sistema y el regulador en materia de reporte de actividades sospechosas en términos de la información que fluye entre ellos. Asimismo, se tienen en cuenta las relaciones entre el regulador y otras instancias institucionales, como las autoridades responsables de investigar posibles maniobras de lavado de activos. A lo largo de estas páginas se ponen de manifiesto algunas advertencias acerca de los desafíos que implica implementar una política de acceso a la información y más específicamente una política de transparencia focalizada en este sector.

Concretamente, con respecto al tema del lavado de activos, esta compleja relación presenta una tensión entre los valores de transparencia y privacidad. Aquí se argumenta que algunos de los principios relacionados con el acceso a la información y la transparencia focalizada pueden convivir razonablemente con las demandas de privacidad y reserva de información, en la medida en que se administren adecuadamente los requerimientos regulatorios y tecnológicos.

En la primera parte del capítulo se presentan las nociones conceptuales relevantes para este análisis. En particular, se hace referencia a la idea de transparencia focalizada y de qué modo esta se aplica al tema de la prevención del lavado de activos. Esta sección sigue en buena medida la línea de investigación planteada por Fung, Graham y Weil (2007). En la segunda parte se describe de qué modo operan algunas de las formas más comunes del lavado de activos a través del sistema financiero, cómo funcionan los mecanismos de reporte de estas actividades y de qué modo se busca capturar esta información mediante la regulación para transformarla en medidas de prevención o para iniciar el camino de la investigación y eventual sanción, siguiendo algunas lecciones aprendidas del diseño de una iniciativa de prevención del lavado de activos en Guatemala, orientada por estos principios. En la tercera parte se detalla cómo trabaja el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en relación con los esfuerzos de los países para prevenir el lavado de activos, y se muestran los casos de algunos países que reciben asistencia técnica del Banco a través del Fondo de Actividades Anticorrupción.

## Marco conceptual

Madison sostenía en "El federalista Nro. 51" (1788:10): "Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno". Una actitud similar puede aplicarse al acceso a la información. Si el proceso democrático y los mercados funcionaran en forma óptima, las leyes de acceso a la información serían innecesarias. Los ciudadanos y los consumidores tendrían acceso a la información adecuada y podrían tomar decisiones fundamentadas tanto frente al mercado como en los asuntos de interés público.

Sabemos que esta expectativa es infundada. Además de poco probable, no describe correctamente la complejidad de la relación que se establece entre el Estado, los ciudadanos y el mercado con respecto a la producción, la entrega y el uso de información de utilidad pública. Además de las críticas tradicionales que le caben, esta posición, por un lado, parece suponer una dirección unilateral: la oferta de información fluye en un sentido, de las empresas o del Estado, y la demanda viene siempre por el lado del consumidor o del ciudadano. Esta descripción tampoco toma en cuenta que el Estado también tiene "derecho" a la información, para ponerla a disposición del público, por ejemplo. Sin esta información –a veces provista por empresas, a veces por personas–, el Estado no puede ejercer adecuadamente sus funciones reguladoras o implementar políticas públicas que requieran flujos de información multidireccionales.

Estas y otras dificultades relacionadas con la producción y disponibilidad de la información no se resuelven espontáneamente mediante la intervención de los ciudadanos o el funcionamiento del mercado.

Como señalan Fung, Graham y Weil (2007:xii), "cuando existen riesgos ocultos o problemas en la calidad de los servicios, se generan serios problemas para el público en general, y el gobierno puede ayudar a mitigar tales riesgos o mejorar esos servicios demandando que se produzca información".

Este esfuerzo que tiene al Estado como actor principal no se agota en las políticas basadas en el concepto del "derecho a saber". Suponen otro tipo de intervenciones más sofisticadas, que en términos de los autores mencionados (2007:xii) "requieren la disposición de información fáctica específica, generalmente por parte de corporaciones u otras organizaciones. Sus objetivos [de esta disposición de información] también son específicos: reducir las pérdidas de los inversionistas ante casos de engaños corporativos, prevenir daños y muertes, mejorar los servicios públicos o controlar la corrupción". Esta forma de acceso a la información es la que se denomina "transparencia focalizada".

Los elementos principales de la transparencia focalizada para estos autores incluyen: i) el requerimiento obligatorio por parte del Estado, ii) la obligación de disponer de información por parte de las empresas y organizaciones privadas o públicas, iii) el requerimiento de que la información sea estandarizada, comparable y desagregada, iv) la relación con productos o procesos específicos, y v) el vinculo específico con el objetivo de una política pública.[1]

Cuando las políticas y la transparencia focalizada funcionan correctamente, se produce una secuencia de aplicación (*action cycle*) en la cual se genera un mejor conocimiento tanto por parte de quienes están obligados a proveer información, como por parte de aquellos que la utilizan, lo que redunda en mejores decisiones y –por lo tanto– permite reducir riesgos (Fung, Graham y Weil, 2007). Como se verá más adelante, tanto los elementos principales de la transparencia focalizada como la secuencia de aplicación están pre-

[1] Para una descripción más detallada de las ideas de estos autores sobre el funcionamiento de la transparencia focalizada, véase el capítulo 1.

sentes en la relación que existe entre las entidades financieras, los depositantes del sistema y el regulador en materia de reporte de actividades sospechosas de lavado de activos.

Es importante tener en cuenta que las políticas de transparencia focalizada no están exentas del riesgo del fracaso. En efecto, la investigación de Fung, Graham y Weil, así como la de otros autores,[2] advierte que estas políticas están expuestas a contramarchas, dificultades y, en algunos casos, pueden ocasionar problemas tan serios como los que pretendían resolver. A veces esto se produce por razones políticas: resistencias de grupos de interés, inercia burocrática; en otros casos, el diseño de la política de transparencia focalizada es la causa principal. Como afirma Graham (2002:5), "los defectos [de diseño] importan porque la disponibilidad de información puede incrementar o reducir los riesgos. Si la información disponible está distorsionada, es incompleta o no se comprende correctamente, puede desinformar y generar pánico. [...] Para que funcione como un instrumento efectivo de política pública, la transparencia requiere un cuidadoso diseño y un seguimiento continuo".

Si bien hay varios factores que determinan el éxito de una política de transparencia focalizada, cabe destacar dos que pueden tener un peso determinante en el funcionamiento efectivo de las políticas de transparencia focalizada para la prevención del lavado de activos.

En primer lugar, las políticas de transparencia focalizada deben estar "centradas en el usuario", de acuerdo con la expresión de Fung, Graham y Weil. Ello implica que se deben tomar en cuenta las necesidades e intereses de los usuarios, y sus habilidades para comprender la información y utilizarla para sus propósitos. En este punto vale la pena recordar –algo que tal vez no ha sido explorado suficientemente por los autores mencionados– que en el caso de las obligaciones de reportar transacciones sospechosas, los actores no necesariamente tienen intereses coincidentes.[3] Es más: posiblemente en ciertas situaciones no tengan un interés definido o incluso tengan un interés contrario a ofrecer la información necesaria, suficiente, completa y veraz, a menos que exista una obligación legal de hacerlo en estos términos. (Luego se volverá sobre este punto al analizar la obligación de producir reportes de actividades sospechosas por parte de entidades financieras.)

En segundo lugar, las políticas de transparencia focalizada tienen éxito en la medida en que sean sostenibles. La sostenibilidad depende, entre otros factores, de la capacidad de adaptar estas políticas a los cambios del sector, de realizar los ajustes en su aplicación a medida que la vigencia de la política permita conocer mejor sus efectos, en especial respecto del comportamiento de aquellos a los que obliga a dar la información y de aquellos que la utilizan con propósitos claramente definidos. O, como dicen Fung, Graham y Weil (2007:40), "porque los mercados y las prioridades públicas cambian y porque los encargados de formular políticas constantemente deben cerrar los agujeros de la política que descubren quienes son renuentes a dar información".

Un elemento adicional que debe tenerse en cuenta es el de las tecnologías de la información. Este tema es relevante para la discusión acerca de la sostenibilidad de las políticas de transparencia focalizada en general y también específicamente para las regulaciones en materia de lavado de activos, que obligan a reportar transacciones sospechosas.

---

[2] Véanse, por ejemplo, Stiglitz (2001) y Roberts (2006). Asimismo, en la serie de políticas de transparencia focalizada analizada por Fung, Graham y Weil (2007), el caso paradigmático es el de Enron y los "defectos" de la regulación de la información corporativa.

[3] Se trata, entre otros, de las entidades financieras obligadas, las entidades no financieras obligadas, las unidades de inteligencia financiera (UIF) y los órganos de investigación judicial.

Es necesario recordar que las políticas de acceso a la información y de transparencia focalizada tienen costos. Y estos costos deben considerarse en forma comprensiva, es decir, teniendo en cuenta no solo aquellos en los que incurren las autoridades de aplicación, sino especialmente aquellos que recaen en los sujetos obligados a proveer información. Esta es una discusión relevante, en especial cuando se analizan –ya sea en la etapa de diseño o en la etapa de implementación de la política– los *trade-offs* entre los distintos sujetos que forman parte de la relación.

De acuerdo con Fung, Graham y Weil (2007), la discusión sobre los costos de cumplir con las obligaciones de informar por parte de las empresas privadas (al público o al gobierno), acerca de sus estados financieros, del contenido de los alimentos, de la disponibilidad de medicamentos para tratar una enfermedad o de aquello que una regulación específica determine es clave para que el diseño y la implementación de la política no generen ineficiencias que en definitiva pueden impedir que se alcancen los objetivos que la política dice promover. [4]

Por un lado, la tecnología de la información es un instrumento que reduce los costos de implementación de una política de transparencia focalizada, al facilitar el acopio, la distribución y el análisis de los datos requeridos. En el caso de las políticas que obligan a reportar transacciones sospechosas, sería impensable su implementación, en particular desde la perspectiva de la regulación, si no hubiese sistemas de información robustos y sofisticados.

Sin embargo, como señala Graham (2002), "la nueva tecnología de información –por más poderosa que sea– no es una solución en sí misma. Ninguna solución tecnológica puede resolver los problemas de alcance [de la información a reportar] y veracidad de la información. Tampoco puede mejorar mediciones erróneas. [...] El diseño y la evaluación de los sistemas de disponibilidad de información deben seguir un proceso disciplinado. Los legisladores deben medir las ventajas y desventajas de la disponibilidad frente a otras alternativas para reducir un riesgo dado [...], comprometiendo la privacidad personal".

La definición de la información requerida, su nivel de agregación o desagregación, la oportunidad de brindarla y cualquier otro requerimiento, indistintamente del soporte físico o electrónico, constituyen una determinación de la regulación.[5] Por lo tanto, si la regulación es imprecisa, o si estima incorrectamente los riesgos inherentes a un sector, generará no solo costos innecesarios, sino incluso resistencias a políticas públicas ineludibles para avanzar en beneficios socialmente deseables.[6] Por ello, el debido cuidado en la formulación y aplicación de la regulación, la selección de los incentivos, y el uso preciso de la información se convierten en elementos clave para asegurar el funcionamiento de la política pública.

Esta compleja relación es la que se plantea precisamente en la prevención del lavado de activos. En este tema, el Estado –específicamente las agencias reguladoras y de control, denominadas unidades de inteligencia financiera (UIF)–, las entidades bancarias y las personas que realizan transacciones con estas están vinculadas a través de reglas que definen un esquema más complejo de información. La relación está

---

[4] Véase, por ejemplo, la discusión relacionada con las obligaciones emergentes de la Ley Sarbanes-Oxley en *The Economist* (2005).

[5] A lo largo de este trabajo no se hace una distinción entre distintos tipos de regulaciones: leyes, reglamentos, decretos. A los efectos de las ideas que aquí se exponen, es posible manejarse con un término único.

[6] Otro ejemplo de este tipo de situaciones se encuentra en los requisitos de algunas leyes que regulan la obligación de los funcionarios públicos de completar declaraciones juradas periódicas sobre sus activos y pasivos, inversiones y fuentes de ingresos, comúnmente llamadas declaraciones juradas patrimoniales. Hay legislaciones que requieren de parte de dichos funcionarios información que no tiene ningún efecto sobre la prevención de los conflictos de interés o la determinación de una evolución patrimonial injustificada (enriquecimiento ilícito). Tales requerimientos generan costos, potencialmente infringen la privacidad y no muestran un beneficio concreto para cumplir con los propósitos de la política pública (véase Banco Mundial, 2009).

determinada en buena medida por los estándares internacionales en la materia. Pero las definiciones más relevantes tienen lugar en el plano de la regulación, que abarca desde las leyes que buscan armonizarse con esos estándares, hasta las reglamentaciones especiales, e incluso los formularios que permiten la transmisión de información entre los actores.[7]

El origen de estas regulaciones que aplican los países se encuentra en las Recomendaciones (Estándares) del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), un ente intergubernamental establecido en 1989 por los ministerios y sus jurisdicciones miembros. El mandato del GAFI es fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.[8]

Como se sabe, las regulaciones no operan en el vacío. Forman parte de diseños institucionales concretos, y en este sentido, como señala Goodin (2003:50): "El principal problema aún no resuelto radica en la adecuada integración de los aspectos de información y los incentivos".[9] Así, la promesa de la transparencia focalizada –como sostienen los creadores del concepto– debe ser tomada con cautela para evitar que se convierta en una propuesta frustrante.

El conocimiento que tengan las entidades financieras de sus clientes, y concretamente del origen de los recursos que depositan en los bancos, les permite a distintos actores del sistema, en principio, prevenir y eventualmente investigar posibles maniobras de lavado de activos. En este marco, las políticas de transparencia focalizada pueden desempeñar un rol importante.

## La regulación del lavado de activos y el sector financiero[10]

Si bien no existe una única definición para el lavado de activos, en general se estipula que se trata de cualquier proceso mediante el cual se intenta legitimar los recursos originados en actividades ilícitas, ocultando su origen. Una definición más precisa señala que es "el proceso mediante el cual actores criminales intentan ocultar el origen y la titularidad de los recursos originados en sus actividades ilícitas. Cuando este proceso se realiza en forma exitosa, les permite a los actores criminales mantener el control y la disposición de tales recursos en forma legal y legítima" (Pieth y Aiolfi, 2003).

Masciandaro (2007) define al lavado de activos como la actividad criminal autónoma cuya función económica principal es transformar activos líquidos de origen ilícito, o su poder de adquisición potencial, en un poder real de adquisición que puede ser utilizado para el consumo, el ahorro, la inversión o la reinversión.

---

7 Véase, en este volumen, la referencia al estudio de la GAO.

8 Según señala el GAFI, originalmente, las 40 Recomendaciones del año 1990 fueron una iniciativa para combatir los usos indebidos de los sistemas financieros por parte de personas que lavaban el dinero del tráfico ilícito de drogas. En 1996 se revisaron las Recomendaciones por primera vez a fin de tratar las crecientes tendencias y técnicas de lavado de activos y ampliar su campo más allá del lavado proveniente de las drogas. En octubre de 2001 el GAFI expandió su mandato e incluyó el financiamiento de actos y organizaciones terroristas y creó las importantes Ocho (luego ampliadas a Nueve) Recomendaciones Especiales sobre el financiamiento del terrorismo. En 2003 las Recomendaciones del GAFI se revisaron por segunda vez y, junto con las Recomendaciones Especiales, fueron avaladas por más de 180 países. Hoy son reconocidas universalmente como el estándar internacional contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT).

9 Sobre este punto véase también Sparrow (2000).

10 El texto de las Recomendaciones se encuentra disponible en http://www.gafisud.info/pdf/NUEVASRECOMENDACIONESDELGAFI-esp.pdf.

Las maniobras de lavado de activos afectan el desarrollo del sector privado, puesto que las decisiones de inversión no se ajustan a consideraciones comerciales. Ello además implica riesgos financieros para las instituciones bancarias, ya que genera el ingreso y la salida de grandes cantidades de dinero, lo que puede afectar la liquidez y solvencia de las entidades. Estos movimientos de capital, al no estar vinculados al comportamiento de las variables macroeconómicas, pueden incluso desestabilizar los sistemas financieros de economías relativamente pequeñas, e incluso llegar a afectar sus sistemas de pagos. Como señala Albrecht (2001), el problema de las ganancias ilegales desplaza el centro de atención al "riesgo que pueda sufrir la economía legal a través del dinero ilícitamente obtenido. Por esta razón, se exige necesariamente a estas medidas que protejan la economía legítima y el comercio legal ante las inversiones de dinero ilícito que deforman la libre competencia".

Los efectos en la economía han sido documentados por autores como Arnone y Borlini (2010), quienes afirman que "los lavadores de dinero frecuentemente se valen de empresas ficticias, que mezclan recursos legítimos con aquellos que provienen de actividades ilegales con el propósito de ocultar el origen de estos. En la medida en que estas empresas ficticias se benefician del acceso a una cantidad significativa de fondos ilegales, adquieren la capacidad de subsidiar sus actividades legitimas por debajo del costo financiero del mercado, adquiriendo para sí ventajas indebidas frente a sus competidores y distorsionando el funcionamiento de la competencia en general".

El problema no solo tiene una dimensión local. Autores como Masciandaro (2007), Unger (2007), y Chong y López-de-Silanes (2007), entre otros, argumentan que, en un contexto de creciente globalización de la actividad económica y financiera, el lavado de activos puede ampliar esos riesgos y distorsiones. Las jurisdicciones con menor desarrollo de sus sistemas financieros, o con políticas laxas para la supervisión de los flujos de capital, pueden padecer consecuencias negativas, y no solo para su sistema financiero y económico.

Rawlings y Unger (2005) también muestran que en los países relativamente pequeños o altamente dependientes de los flujos financieros, que han optado por buscar el crecimiento a través de su posicionamiento como centros financieros internacionales o centros *offshore* y cuya economía depende de la actividad financiera, el lavado de dinero o el financiamiento del terrorismo puede llevar a distorsiones significativas del mercado. En algunos casos, a fin de flexibilizar las regulaciones, se producen situaciones subóptimas y así se facilita la posibilidad de lavar dinero, con los consecuentes efectos negativos que esto conlleva. La experiencia indica que aquellas jurisdicciones que han flexibilizado sus sistemas regulatorios atrayendo así el dinero ilícito, en determinado momento han enfrentado un problema de reputación que ha traído como consecuencia una reducción del volumen de negocios y, por lo tanto, importantes fluctuaciones en el nivel de empleo.

Si bien existen múltiples formas de lavado de activos (denominadas tipologías),[11] prácticamente todas ellas pueden interpretarse como transferencias de fondos. Como señala Takáts (2007) la transferencia en sí misma no es el problema. Estas transferencias son socialmente perjudiciales "porque están relacionadas con y se realizan para facilitar un delito". El delito que más comúnmente se asocia al lavado de activos es el tráfico de drogas,[12] actividad que a nivel de la venta al consumidor final genera un gran volumen de dinero en pequeñas denominaciones, el que a su vez debe ser ingresado de algún modo a una entidad financiera, sin que se detecte su origen, a fin de iniciar el proceso de blanqueo. [13]

[11] Para una lista de las tipologías comúnmente aceptadas por la comunidad internacional y los países miembros del GAFI, véase http://www.gafisud.info/pdf/TipologasRegionales2010final.pdf.

[12] Véase, por ejemplo: http://www.fatf-gafi.org/pages/faq/moneylaundering/.

[13] Para conocer algunos detalles de este negocio, consúltese Levvitt y Dubner (2005).

El proceso de blanqueo tiene tres etapas: colocación, estratificación u ocultamiento e integración o inversión. En la primera se busca ingresar los recursos de origen ilícito al sistema financiero. En la segunda se trata de ocultar el origen ilícito de los recursos, mediante transferencias entre distintas jurisdicciones (con alguna plaza *offshore* incluida en el camino), préstamos a entidades vinculadas o maniobras comerciales fraudulentas. La última etapa le permite al blanqueador invertir recursos cuyo origen ilícito es muy difícil de determinar en la economía formal. Dadas las características del proceso de blanqueo, a medida que avanzan sus etapas es cada vez más difícil determinar el origen ilícito de los recursos. Del mismo modo, se explica la importancia de contar con medidas adecuadas para intervenir en la primera fase y reducir las oportunidades de que los recursos provenientes de actividades ilícitas ingresen por primera vez al sistema financiero.[14]

En efecto, este tema está específicamente regulado por los Estándares del GAFI, mediante diversas Recomendaciones, pero en especial a través de las Recomendaciones 10 y 20.

**Recuadro 6.1**
Recomendación 10 del GAFI: Debida diligencia del cliente

D. Medidas Preventivas[a]

Debida Diligencia y Mantenimiento de Registros

Recomendación No. 10, Debida Diligencia del Cliente

Debe prohibirse a las instituciones financieras que mantengan cuentas anónimas o cuentas con nombres obviamente ficticios.

Debe exigirse a las instituciones financieras que emprendan medidas de Debida Diligencia del Cliente (DDC) cuando:

(i) establecen relaciones comerciales;

(ii) realizan transacciones ocasionales: (i) por encima del umbral aplicable designado (USD/EUR 15,000); o (ii) están ante transferencias electrónicas en las circunstancias que aborda la Nota Interpretativa de la Recomendación 16;

(iii) existe una sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo; o

(iv) la institución financiera tiene dudas sobre la veracidad o idoneidad de los datos de identificación sobre el cliente obtenidos previamente.

a. Disponible en http://www.imolin.org/pdf/imolin/FATF_New_Standards.pdf.

*Continúa*

[14] Las Recomendaciones del GAFI no solo alcanzan a las entidades financieras. También tienen el deber de debida diligencia y reporte de las denominadas Actividades y Profesiones no Financieras Designadas, a las cuales se aplican principios similares. (Véanse las Recomendaciones 22 y 23, entre otras).

**Recuadro 6.1**
Recomendación 10 del GAFI: Debida diligencia del cliente *(continuación)*

El principio de que las instituciones financieras deben llevar a cabo la DDC debe plasmarse en ley. Cada país puede determinar cómo impone obligaciones específicas de DDC, ya sea mediante ley o medios coercitivos.

Las medidas de DDC a tomar son las siguientes:

(a) Identificar al cliente y verificar la identidad del cliente utilizando documentos, datos o información confiable, de fuentes independientes.

(b) Identificar al beneficiario final y tomar medidas razonables para verificar la identidad del beneficiario final, de manera tal que la institución financiera esté convencida de que conoce quién es el beneficiario final. Para las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas, esto debe incluir que las instituciones financieras entiendan la estructura de titularidad y de control del cliente.

(c) Entender, y cuando corresponda, obtener información sobre el propósito y el carácter que se pretende dar a la relación comercial.

(d) Realizar una debida diligencia continua de la relación comercial y examinar las transacciones llevadas a cabo a lo largo de esa relación para asegurar que las transacciones que se realicen sean consistentes con el conocimiento que tiene la institución sobre el cliente, su actividad comercial y el perfil de riesgo.

Debe exigirse a las instituciones financieras que apliquen cada una de las medidas de DDC bajo los párrafos (a) al (d) anteriores, pero deben determinar el alcance de tales medidas utilizando un enfoque basado en riesgo (RBA) de conformidad con las Notas Interpretativas de esta Recomendación y la Recomendación 1.

Debe exigirse a las instituciones financieras que verifiquen la identidad del cliente y del beneficiario final antes o durante el curso del establecimiento de una relación comercial o al realizar transacciones para clientes ocasionales. Los países pueden permitir a las instituciones financieras que completen la verificación tan pronto como sea razonablemente práctico luego del establecimiento de la relación, cuando los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo se manejen con eficacia y cuando resulte esencial para no interrumpir el curso normal de la actividad.

Si la institución financiera no pudiera cumplir con los requisitos aplicables en los párrafos (a) al (d) anteriores (sujeto a la modificación acorde al alcance de las medidas partiendo de un enfoque basado en riesgo), se le debe exigir a ésta que no abra la cuenta, comience relaciones comerciales o realice la transacción; o se le debe exigir que termine la relación comercial; y debe considerar hacer un reporte de operaciones sospechosas sobre el cliente.

Estos requisitos se deben aplicar a todos los clientes nuevos, aunque las instituciones financieras deben aplicar también esta Recomendación a los clientes existentes atendiendo a la importancia relativa y al riesgo, y deben llevar a cabo una debida diligencia sobre dichas relaciones existentes en los momentos apropiados.

La recomendación 20, sobre el Reporte de Operaciones Sospechosas, señala que si una institución financiera sospecha o tiene motivos razonables para sospechar que los fondos son producto de una actividad criminal, o están relacionados con el financiamiento del terrorismo, a esta se le debe exigir, por ley, que reporte con prontitud sus sospechas a la UIF.

Estas dos recomendaciones no son las únicas que cubren termas pertinentes al propósito de este análisis. Otras Recomendaciones ponen el énfasis en la necesidad de la coordinación interinstitucional para que la información que surja de este proceso, pueda integrarse con la que producen o reciben otros organismos públicos relacionados con temas vinculados al lavado de activos. [15]

El Fondo de Actividades Anticorrupción financió en Chile un mecanismo mediante el cual la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Consejo de Defensa del Estado establecieron los procesos y sistemas para: i) promover que las tres entidades responsables de controlar la corrupción en la administración pública de Chile compartan de manera efectiva y oportuna información sobre investigaciones de actos de corrupción de carácter penal y administrativo en la función pública; ii) facilitar el acceso de los ciudadanos a información sobre la investigación de denuncias de delitos y faltas administrativas, o el resultado de investigaciones sobre los mismos, considerando las limitaciones legales que rigen en la materia; y iii) fortalecer las capacidades técnicas de las tres entidades involucradas para la investigación y el juzgamiento de delitos y faltas administrativas de corrupción en la función pública.

En el caso de las Recomendaciones del GAFI también se enfatiza la importancia de este tipo de cooperación. Los Estándares resaltan la necesidad de que la agencia con la responsabilidad primaria de analizar información de transacciones sospechosas, es decir la UIF, se vincule con los órganos de investigación y persecución penal en los requerimientos que pudieran surgir del análisis de dicha información. Del mismo modo, otros organismos –por ejemplo, los registros de sociedades– deben integrase de manera eficaz en estos procesos, a fin de asegurar que la información de las sociedades comerciales se acumule y administre de modo eficiente para maximizar la capacidad de análisis de posibles estructuras societarias que se pueden prestar a maniobras ilícitas.[16]

---

[15] Las Recomendaciones 2, 29, 30 y 31 se refieren a este tema. A continuación se citan editados los párrafos relevantes.
"2. Cooperación y coordinación nacional. "Los países deben asegurar que las autoridades que hacen las políticas, la UIF, las autoridades del orden público, los supervisores y otras autoridades competentes relevantes, tanto a nivel de la formulación de políticas como operativo, cuenten con mecanismos eficaces establecidos que les permitan cooperar y, cuando corresponda, entablar entre sí una coordinación a nivel interno en el desarrollo y la implementación de políticas y actividades para combatir el lavado de activos".
"29. Unidades de Inteligencia Financiera. "Los países deben establecer una UIF que sirva como un centro nacional para la recepción y el análisis de: a) reportes de operaciones sospechosas y b) otra información relevante del lavado de activos, de los delitos determinantes asociados y del financiamiento del terrorismo, y para la comunicación de los resultados de ese análisis".
"30. Responsabilidades de las autoridades de orden público e investigativas. "Los países deben asegurar que las autoridades del orden público designadas tengan responsabilidad para desarrollar las investigaciones sobre lavado de activos y el financiamiento del terrorismo dentro del marco de las políticas nacionales ALA/CFT".
"31. Facultades de las autoridades de orden público e investigativas. "Al efectuar investigaciones sobre el lavado de activos, los delitos determinantes asociados y el financiamiento del terrorismo, las autoridades competentes deben ser capaces de obtener acceso a todos los documentos e información necesaria para utilizarlos en esas investigaciones, así como en procesos judiciales y acciones relacionadas. Ello debe incluir la facultad para exigir la presentación de los registros en poder de las instituciones financieras, las APNFD y otras personas naturales o jurídicas, para la búsqueda de personas y lugares, para la toma de declaraciones de testigos, y para el embargo y la obtención de evidencia".

[16] Véase por ejemplo la Recomendación 24:
"24. Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas. "Los países deben tomar medidas para impedir el uso indebido de las personas jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. Los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente. Los países deben considerar medidas para facilitar el acceso a la información sobre el beneficiario final y el control por las instituciones financieras y las APNFD que ejecutan los requisitos plasmados en las Recomendaciones 10 y 22".

El contenido de estas Recomendaciones se encuentra reflejado en las regulaciones que han promulgado prácticamente todos los países miembros del GAFI, con variaciones según cada caso. Las Regulaciones especifican en detalle los requisitos de información que las entidades financieras deben solicitar a los clientes para depositar fondos y también hay otras reglas y otros procesos que definen cómo y en qué condiciones las entidades financieras deben informar al regulador (es decir, a la UIF) que se han percatado de que están frente a una transacción sospechosa.

Masciandaro (2005) ha resaltado la importancia de asegurar que las regulaciones que se adopten e implementen respeten criterios de calidad suficientes para evitar efectos opuestos (deliberados o no) de las políticas de prevención del lavado de activos.

En este proceso, la entidad financiera debe completar un reporte de transacción sospechosa. En las entidades financieras más complejas, pueden intervenir varios funcionarios en el proceso. Sin embargo, en un esquema simplificado, el primer empleado que detecte irregularidades con respecto a las transacciones de un cliente le debe informar a un oficial de cumplimiento, quien utilizará criterios más específicos para determinar si corresponde reportar la transacción a la autoridad de aplicación. [17]

En las regulaciones más modernas la determinación del oficial de cumplimiento combina factores objetivos y subjetivos. No se trata de una lista de verificación basada en disyuntivas. Es necesario que los elementos objetivos se combinen con un análisis de determinación del riesgo antes de que se proceda a comunicar la situación a la autoridad de aplicación, tal como se señala en la Recomendación 10, literal (d), del GAFI.

Los procesos de administración de información de reportes de transacciones sospechosas se rigen mediante reglas de reserva y confidencialidad, las cuales adquieren diferentes características según los países. Hay al menos dos argumentos evidentes para ello. El primero es que la información que colecta la entidad financiera y su análisis no constituyen –ni deben constituir– una investigación. Una entidad financiera no tiene ninguna facultad ni autoridad para decidir si una persona ha cometido un delito. Su función se limita a determinar bajo ciertos parámetros si existen indicios de que una transacción financiera puede eventualmente constituir una situación que la ley describe como posible maniobra de lavado de activos. Estos indicios, una vez que se completa una investigación independiente, pueden mostrar que la sospecha no tenía entidad y por lo tanto no estaba conectada con una maniobra delictiva. Bajo la misma perspectiva, si bajo un proceso de investigación independiente se demostrara que la información que recogió la entidad financiera era indicativa de la posible comisión de un delito, existe un segundo argumento a favor de la reserva. Bajo el primer supuesto, se busca proteger la reputación y la privacidad de las personas. En el segundo supuesto, se busca evitar que la disponibilidad de información alerte a los posibles autores de una maniobra de lavado que sus transacciones están siendo analizadas.

Tal como sostienen Ezequiel Molina y Juan Cruz Vieyra en otro capítulo de esta publicación en lo que se refiere al Observatorio del Gasto Público en Brasil,[18] es posible que Fung, Graham y Weil no consideren las regulaciones del lavado de activos como un modelo estricto de transparencia focalizada. En parte, la obligación de poner la información a disposición de la autoridad de aplicación proviene de un estándar (las Recomendaciones del GAFI y las leyes que consecuentemente se adoptan), pero también esta obligación contiene al menos dos elementos centrales de las políticas de transparencia focalizada: i) la regulación se

[17] Una descripción gráfica de este proceso se encuentra en GAO (2009:13).

[18] Para el análisis de esta actividad financiada por el Fondo de Actividades Anticorrupción y los demás proyectos que forman parte de esta iniciativa, véase el sitio http://www.iadb.org/es/temas/transparencia/apoyo-a-los-paises/fondo-fiduciario-para-actividades-contra-la-corrupcion-aaf,1194.html.

basa en "actividades que surgen de ponderar costos y beneficios, e incentivos positivos y negativos", y ii) el uso de la información como uno de los instrumentos críticos para definir el mejor curso de acción (Fung, Graham y Weil, 2007:46-49).

Otro elemento adicional permite considerar a las políticas que regulan los reportes de transacciones sospechosas como parte de una política de transparencia focalizada. Estas regulaciones también tienen un componente de comunicación. Las "señales" –de acuerdo con la terminología de Fung, Graham y Weil– provienen de diversas actividades que aparecen en el proceso: se inician con el análisis de riesgo que se requiere para determinar qué tipo de clientes y eventualmente qué transacciones pueden requerir un monitoreo intensivo y en todo caso un reporte. Las "señales" también se verifican en la aplicación de los criterios de las UIF que reciben información de las entidades financieras y deciden si procede transformar un reporte en el sustento para solicitar una investigación penal. Y, finalmente, la "señal" definitiva se confirma una vez que un proceso penal con todas sus garantías –inclusive las de publicidad– establece si se ha producido un delito.

Este modo de comprender la regulación no debe escindirse del análisis del costo. Un buen ejemplo de este tema es el que se encuentra en el informe de la GAO (2009:4):

> Desde el año 2000 hasta el año 2007 los reportes de transacciones sospechosas por parte de las entidades que reciben depósitos creció de aproximadamente 163.000 por año a 649.000 para el mismo período; los representantes de las agencias de regulación, oficinas de investigación y el sistema bancario que fueron entrevistados por la GAO atribuyen este fenómeno a dos factores. Primero, la introducción de sistemas automatizados de monitoreo que permiten un mejor nivel de detección de indicadores de transacciones sospechosas que el monitoreo manual. Segundo, las acciones penales que se siguieron en algunos casos paradigmáticos llevaron a que las demás instituciones del mercado fueran más cuidadosas en el análisis de los clientes y sus transacciones.

Estas conclusiones coinciden con algunos de los temas aquí planteados. Primero, el uso de la tecnología de la información puede introducir una mejora en la capacidad de prevención, pero trae también aparejado un incremento en los costos de procesamiento ulterior de la información. Segundo, se confirma la hipótesis de que la combinación de esta mayor capacidad con la habilidad de transformar la información en casos y eventualmente en sanciones incrementa la "señal" a favor de una mayor prevención por parte de aquellos que están en el primer eslabón de la cadena.

## El BID y las actividades de apoyo para la prevención del lavado de activos

El Banco ha desarrollado diversas actividades para apoyar a los países en sus esfuerzos para prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, y especialmente para asistirlos en la aplicación de medidas para el análisis y la evaluación de la implementación de las Recomendaciones del GAFI. La División de Mercado de Capitales y Sector Financiero es la responsable de estas cuestiones en el Banco y, dado el carácter complejo del tema, trabaja estrechamente con otras divisiones, en especial la División de Capacidad Institucional del Estado.[19]

[19] Existen diversos estudios acerca de las características de este problema en la región. Entre los más recientes véase

Las primeras iniciativas del BID partieron del Departamento Legal y estuvieron dirigidas principalmente a generar productos de conocimiento y capacitación. En los últimos años el trabajo del Banco se ha expandido a fin de responder a la demanda creciente de los países para fortalecer la integridad del sistema financiero. El Banco ha preparado tanto operaciones de préstamo como de asistencia técnica específica. En el primer caso, como parte de las operaciones de préstamo dirigidas al sector financiero, se incluye periódicamente un componente específico de apoyo a las autoridades respectivas en la implementación de medidas coherentes con los requerimientos de las Recomendaciones. [20]

En otras ocasiones, se ha generado una experiencia relevante a través de operaciones de asistencia técnica mediante las cuales se enfocan aspectos específicos de las necesidades de los países en esta materia.[21]

Así, por ejemplo, se puede requerir fortalecer la supervisión bancaria, mejorar la capacidad de las UIF, adoptar marcos regulatorios adecuados y del mismo modo desarrollar registros públicos o sistemas de información, entre otras intervenciones. Por otra parte, estos requerimientos pueden provenir de entidades de supervisión financiera, o más específicamente de las unidades que tienen la responsabilidad primaria de implementar medidas de prevención de lavado de activos y actividades terroristas.[22] Pero también, como lo indica la experiencia reciente del Banco, pueden provenir de entidades responsables de temas que guardan una vinculación directa con dichas cuestiones. Este es el caso, por ejemplo, de las solicitudes relacionadas con programas de seguridad ciudadana, una vez que las autoridades de aplicación de estas políticas reconocen que el tema de la criminalidad en ese sector también recurre a maniobras de lavado de activos. Otro ejemplo emerge del campo impositivo, en el cual también se pueden identificar relaciones con el lavado de activos.[23]

Más recientemente el BID, con el apoyo del Fondo de Actividades Anticorrupción, ha organizado su programa de asistencia a través de tres áreas de trabajo que se encuentran relacionadas entre sí:

- Evaluaciones y estrategias nacionales.
- Fortalecimiento de la capacidad institucional y la reforma regulatoria.
- Producción de conocimiento y difusión.

El primer componente abarca las actividades encaminadas a ayudar a los países en el diseño y la implementación de un Plan de Coordinación Nacional y para aplicar un enfoque basado en el riesgo, tal como se define en las Recomendaciones del GAFI.[24] El segundo se centra en la creación de capacidad institucional, apoyando principalmente actividades relacionadas con el fortalecimiento del marco legal y normativo, y la mejora de la capacidad del Estado para detectar, prevenir y sancionar las actividades de blanqueo. Median-

La Red y Konrad-Adenauer-Stiftung (2012).

[20] Por ejemplo, 1498/OC-DR, GY-L1016.

[21] Por ejemplo, ATN7926-PR, ATN/SF-7597-GY, ATN/SF-10851-GU, ATN/MT-9513-RG, ATN/SF-11444-GY, ATN/AA-12125-RG, ATN/MT-7884-RG, ATN/MT-7968-RG, entre otros. El Banco pone a disposición del público la información relacionada con sus operaciones en su página Web: www.iadb.org.

[22] No todos los países siguen el mismo arreglo institucional en cuanto a la ubicación de estas unidades. En algunos casos forman parte de las superintendencias financieras y en otros dependen de un ministerio o una secretaría.

[23] El tema se menciona en "Fortalecimiento de un Marco Sistémico para Combatir la Corrupción": "Finalmente, dentro del sector financiero, el Banco apoya los esfuerzos de las entidades de supervisión y reglamentación bancaria para luchar contra el lavado de dinero y los delitos financieros. La creciente actividad del Banco ligada al financiamiento de los órganos de supervisión bancaria, tanto en el ámbito nacional como subregional, deberá incluir componentes para brindar entrenamiento en estas áreas". El tema se retoma en el Plan de Acción para el Apoyo a los Países en sus Esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia (PAACT).

[24] Véase la Recomendación 1 en http://www.gafisud.info/pdf/NUEVASRECOMENDACIONESDELGAFI-esp.pdf.

te el tercer componente se apoyan las actividades encaminadas a aumentar la producción y difusión de conocimientos y mejores prácticas para detectar, prevenir y sancionar el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Más concretamente, el primer componente se basa en dos áreas separadas, pero estrechamente vinculadas entre sí: una relacionada con el desarrollo y la aprobación de un Plan de Coordinación Nacional, y otra asociada al desarrollo y a la aplicación de un enfoque basado en el riesgo, según lo solicitado por las normas del GAFI. Cada una de estas áreas requiere una evaluación específica.

El segundo componente está preparado para apoyar la revisión y actualización del marco jurídico y reglamentario (regulaciones) conforme a las normas del GAFI, y prestar asistencia para la revisión de leyes, estatutos y reglamentos con el fin de introducir modificaciones y actualizaciones cuando sea necesario para cumplir con tales requisitos. Este componente también se centra en la implementación de sistemas de información y sistemas para mejorar la capacidad de supervisión del Estado en general, y de los organismos directamente responsables de detectar, prevenir y sancionar el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, en particular.

Por último, el tercer componente está relacionado con la producción y difusión del conocimiento como instrumento para mantener la capacidad técnica de los beneficiarios. Este componente es particularmente importante, dado el cambiante contexto en el que se opera con las cuestiones relativas al lavado de activos, que requiere una actualización periódica del conocimiento.

Como hemos visto anteriormente, para el caso de Guatemala, un ejemplo de esta línea es la operación "Herramientas de Información para Mejorar la Capacidad de Prevención de Lavado de Activos".

El objetivo de este proyecto es apoyar el fortalecimiento y la sostenibilidad del sistema de supervisión financiera y no financiera de Guatemala a través de la optimización de la Intendencia de Verificación Especial (IVE).[25] Los objetivos específicos del proyecto son: i) fortalecer la calidad y el conocimiento del marco regulatorio relativo a la supervisión de Asociaciones y Profesiones no Financieras Designadas (APDNF); y ii) mejorar la plataforma tecnológica de modo que permita el ejercicio de las funciones de supervisión de la IVE, incluida la recepción, concentración y administración de información, y la generación de reportes y estadísticas a nivel nacional.

Esta operación se relaciona con una experiencia anterior del Banco, denominada "Apoyo a la Superintendencia de Bancos de Guatemala". Con esta primera operación, la IVE implementó un programa intensivo de capacitación para que su personal se actualizara en las técnicas, los conocimientos, los procedimientos y la planificación del trabajo para realizar investigaciones forenses y rastreos de activos a nivel nacional e internacional, derivados de transacciones sospechosas y posibles ilícitos, así como de empresas y personas vinculadas a dichas transacciones. Al mismo tiempo, la evaluación del GAFI, así como los informes de avance respectivos, indicaban la oportunidad de mejorar tanto los sistemas de administración de la información como la regulación de las APDNF en los términos de la ley de Guatemala y bajo los principios del GAFI.

El nuevo proyecto tiene varios elementos innovadores. Primero, pone el acento en la administración y gestión de la información como una herramienta de mejora de la fiscalización. Segundo, esta gestión de la información debe llevarse adelante en un contexto de riguroso control, a fin de garantizar la privacidad propia de un sistema de este tipo, al tiempo que se pueda compartir aquella información que permita tanto a la IVE como a otras agencias públicas maximizar su capacidad de fiscalización de las maniobras de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Al mismo tiempo, se busca actualizar la regulación de las APDNF, como un sector cada vez más relevante para la prevención del lavado de activos.

[25] De este modo se designa en Guatemala a la UIF.

En particular, este proyecto procura equilibrar los temas de la regulación de las entidades no financieras alcanzadas por la ley con la implementación de sistemas de información que permitan garantizar el máximo de efectividad en la prevención, con los más altos niveles de protección de los datos. En este sentido, las propias características del Fondo de Actividades Anticorrupción lo convierten en un instrumento óptimo para responder a estos desafíos.

En términos de Fung, Graham y Weil (2007), el proyecto intenta responder a los desafíos para la implementación adecuada de una política de transparencia focalizada de la siguiente forma:

- Intenta cerrar la brecha de información que puede asociarse a riesgos explícitos o implícitos.
- Busca facilitar el uso de la información para generar estadísticas que permitan conocer mejor los efectos de la política y eventualmente introducir mejoras.
- Busca proveer de medios que permitan un uso práctico de la información.
- El sistema de información mejorará la capacidad de análisis y decisión de los agentes.
- Los proveedores de información podrán reducir riesgos y eventualmente mejorar su actuación.

## Algunas consideraciones finales

Las políticas de transparencia focalizada tienen el potencial de ofrecer una manera efectiva de administrar riesgos y mitigar las consecuencias negativas de los problemas sociales, como el lavado de activos.

El ejercicio de generar una política de prevención del lavado de activos es una tarea de diseño institucional. Al definir las instituciones como "un sistema de información, reglas de decisión e incentivos", Schelling (1984:32) abrió una parte importante del diálogo cada vez más complejo e interesante en el que las consideraciones económicas, legales y políticas deben conjugarse para lograr la mejor de las opciones de diseño institucional posibles, aun si se tiene en cuenta la visión de quienes, como Komesar (1997:5), sostienen que "la elección del diseño institucional es siempre una elección entre alternativas imperfectas".

La propuesta de transparencia focalizada de Fung, Graham y Weil (2007:10) capta correctamente este punto de vista: "Nuestro enfoque multidisciplinario reconoce que las políticas de transparencia surgen de los compromisos de un mundo real, antes que del análisis abstracto e impoluto de la política pública, y que los sistemas de incentivos resultantes son dinámicos y evolucionan a partir de las tensiones de los intereses políticos y económicos de las partes afectadas".

Uno de los desafíos más importantes de la agenda futura es el ejercicio de evaluación que se iniciará en 2013 a partir de los Nuevos Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Estos nuevos Estándares que adoptaron los países del GAFI resaltan específicamente la importancia del uso de la información como apoyo a las actividades de prevención y sanción. También presentan recomendaciones más precisas y en algunos casos más exigentes.

Para que los países puedan involucrarse en forma constructiva en este proceso, será necesario aprovechar la experiencia acumulada y al mismo tiempo articular los enfoques innovadores que pueden ofrecer, enfoques como el de transparencia focalizada, combinados con los usos que brindan los avances de la tecnología de la información.

## Bibliografía

Albrecht, H-J. 2001. *Criminalidad transnacional, comercio de narcóticos y lavado de dinero*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.

Arnone, M. y L. Borlini. 2010. "International Anti-money Laundering Programs: Empirical Assessment and Issues in Criminal Regulation." *Journal of Money Laundering Control*, 13(3), pp. 226-271.

Banco Mundial. 2009. *Stolen Asset Recovery Income and Asset Declarations: Tools and Trade-Offs, Star Initiative*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Chong, A. y F. López-de-Silanes. 2007. *Money Laundering and its Regulations*. Washington, D.C.: BID.

Fung, A., M. Graham y D. Weil. 2007. *Full Disclosure, The Perils and Promise of Transparency*. Nueva York: Cambridge University Press.

GAO (Government Accountability Office). 2009. *Bank Secrecy Act. Suspicious Activity Report Use Is Increasing.* Washington, D.C.: GAO.

Goodin, R. E. 2003. *Las instituciones y su diseño*. Barcelona: Gedisa, 2003.

Graham, M. 2002. *Democracy by Disclosure, the Rise of Technopopulism*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Komesar, N. K. 1997. "Imperfect Alternatives, Choosing Institutions." En: *Law, Economics and Public Policy,* The University of Chicago Press.

La Red y Konrad-Adenauer-Stiftung. 2012. "Siguiendo la ruta del dinero en Centroamérica: lavado de dinero y sus implicaciones en la seguridad regional". Ciudad de Guatemala: La Red y Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en http://www.kas.de/wf/doc/7520-1442-4-30.pdf.

Levitt, S. D. y S. Dubner. 2005. "Why Do Drug Dealers Still Live with their Moms?" En: Levitt y Dubner, *Freakanomics*, Harper Perennial.

Madison, J. 1788. "Federalist, Number 51. The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments." En: Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, *The Project Gutenburg EBook of the Federalist Papers*. Salt Lake City, Utah: Project Gutenberg Literary Archive Foundation. Disponible enhttp://www.gutenberg.org/files/1404/1404-h/1404-h.htm.

Masciandaro, D. 2005. *False and Reluctant Friends? National Money Laundering Regulation, International Compliance, and Non-Cooperative Countries.* Milán: Paolo Baffi Centre, Bocconi University and Department of Economics, Mathematics and Statistics.

–––––––. 2007. *Black Finance, the Economics of Money Laundering*. Massachusetts: Edward Elgar.

Pieth, M. y G. Aiolfi. 2003. *Anti-Money Laundering: Leveling the Playing Field.* Basilea: Basel Institute.

Rawlings, G. y B. Unger. 2005. *Competing for Criminal Money*. Utrecht: Tjalling C. Koopmans Research Institute.

Roberts, A. 2006. *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age.* Nueva York: Cambridge University Press.

Schelling, T. 1984. *Choice and Consequence, Perspectives of an Errant Economist.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Sparrow, M. 2000. *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems & Managing Compliance*. Washington, D.C.: Brookings Press.

Stiglitz, J. E. 2001. "Information and the Change in the Paradigm." *American Economic Review*, 92(3), pp. 460-501.

Takáts, E. 2007. "Domestic Money Laundering Enforcement." En: D. Masciandaro, *Black Finance, the Economics of Money Laundering*. Massachusetts: Edward Elgar.

*The Economist*. 2005. "Sarbanes-Oxley: A Price Worth Paying?" (19 de mayo). Disponible en http://www.economist.com/node/3984019.

Unger, B. 2007. "The Impact of Money Laundering." En: D. Masciandaro, *Black Finance, the Economics of Money Laundering*. Massachusetts: Edward Elgar.

La integridad del Programa **Tasa al Ahorro Construyendo Sociedad (TACS)** y la participación directa de múltiples actores en el desarrollo de la **política** pública de vivienda requieren la **información como insumo prioritario para reducir la incertidumbre, elevar la confianza y promover la transparencia.**

Capítulo 7

# Promoción de la transparencia focalizada en la gestión del acceso a la vivienda en Colombia: el caso del Programa TACS

Marcela Restrepo Hung

## Introducción[1]

Al igual que ha sucedido en varios países de América Latina y el Caribe, por más de 30 años el Estado colombiano ha sido objeto de reformas enmarcadas en procesos de modernización, orientados a optimizar la acción de la institucionalidad en relación con las metas de desarrollo, calidad de vida y bienestar de la población. Al mismo tiempo, se buscó elevar los niveles de legitimidad y confianza en la institucionalidad estatal y los gobiernos que la lideran.

Los postulados de este proceso fueron: más eficacia y eficiencia, modernizar procesos y procedimientos, y procurar aumentar los niveles de racionalidad en la acción del Estado. Sin embargo, la región incorporó las variables de transparencia e integridad en la gestión del Estado recién hace unos 15 años, a raíz de la identificación de la corrupción como un obstáculo para el desarrollo y la paz.

Las promulgación de las convenciones anticorrupción –tanto la de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 1996) como la de las Naciones Unidas (2003)– derivó en una cascada de desarrollos normativos e institucionales de los países signatarios. La mayor trayectoria en el tema la tiene, por ejemplo, Chile, que ya desde finales de la década de 1990 ha presentado iniciativas que abarcan desde la adopción de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) hasta la conformación de grupos de trabajo y el diseño de políticas públicas y arreglos institucionales tendientes a prevenir y sancionar los hechos de

[1] Ponencia presentada en el panel "Abriendo los gobiernos para la gente: políticas de transparencia focalizada para una mejor distribución de servicios públicos y rendición de cuentas en la región de América Latina y el Caribe (ALC)", en el marco de la 15ª Conferencia Internacional Anticorrupción (IACC), realizada en Brasília, Brasil, entre el 7 y el 10 de noviembre de 2012. Este trabajo integra el análisis, las reflexiones y las propuestas de investigación e intervención del equipo de trabajo e investigación del Área de Sector Público de la Corporación Transparencia por Colombia, con la participación especial de Ana Paulina Sabbagh, Sandra Martínez y Ana María Páez Morales.

corrupción.[2] Le siguen Colombia y Bolivia, que iniciaron procesos institucionales en ese sentido a principios de la década de 2000.[3]

Estas decisiones, necesarias pero preliminares, señalan el comienzo del recorrido institucional y social al que obliga la lucha contra la corrupción. Las decisiones políticas recién ahora empiezan a dotarse de mecanismos institucionales, ya que hace menos de 10 años que se establecieron requisitos indispensables como los siguientes:

- Equilibrio de los poderes públicos.
- Controles eficientes al poder.
- Autorregulación como componente de la gestión al desempeño.
- Sistemas meritocráticos.
- Acceso a la información pública.

Hoy en día se reconoce que estos temas no sólo afectan positivamente la agenda anticorrupción sino la agenda de la calidad de la democracia y el buen gobierno. El éxito en la gestión pública en relación con los sistemas de compras y adquisiciones, los sistemas de planificación, evaluación y control interno, la gestión del talento humano, la promoción de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios del Estado muestra no sólo capacidades eficientes de ejecución sino capacidades éticas y de integridad pública.

Justo en este momento, Colombia está pasando de los enunciados generales a los diseños institucionales. Así, en 2010 fue la primera vez que un Plan de Desarrollo Nacional contempló un capítulo dedicado al buen gobierno, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción e incluyó lineamientos relativos a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas y el gobierno en línea (DNP, 2010). Entre los arreglos institucionales, se destacan: el Estatuto Anticorrupción (Congreso de la República, 2011), la creación de la Se-

[2] Algunas huellas institucionales de Chile en la lucha contra la corrupción han sido las siguientes: la formación de la Comisión Nacional de Ética Pública, 1994; la firma y ratificación de la Convención Anticorrupción de la OEA, 1996-97; la Ley de Probidad Administrativa/ creación de auditoría interna/ declaraciones de intereses/ inhabilidades para el ingreso al servicio público, 1999; el Estado pasa a formar parte del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic), 2001; la modernización del Estado (transparencia presupuestaria, procedimientos administrativos, nuevo trato laboral, transparencia límite al gasto electoral, reforma al sistema de compras), 2003; las reformas constitucionales para elevar a nivel constitucional temas como: la publicidad de las declaraciones de bienes y patrimonio, la auditoría externa y la protección al denunciante, 2005; la transparencia activa y publicidad de la información, 2006; el programa de capacitación en probidad y transparencia, 2008; la Comisión Asesora Ministerial para la probidad y la transparencia, 2008; la Ley de Acceso a la Información Pública, 2008 (OEA, 2012).

[3] Las huellas institucionales en el caso boliviano abarcan: la firma y ratificación de la Convención Anticorrupción de la OEA, 1996-97; la creación de la Secretaría de la Lucha contra la Corrupción y Políticas Especiales, 2002; la Red Institucional Anticorrupción, 2003; el proyecto de ley de acceso a la información pública, 2006; la política pública anticorrupción asociada al Plan de Desarrollo Nacional, 2007; el proyecto de ley del código de ética, 2007; la creación del Ministerio de la Transparencia, 2008; el proyecto de ley de lavado de activos, 2008; el Plan Integral Anticorrupción, 2009. En el caso colombiano, cabe mencionar: la firma y ratificación de la Convención Anticorrupción de la OEA, 1996-97; la creación del Órgano Asesor del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, 1998-2000; el Programa de Renovación de la Administración Pública, 2003; los Pactos por la Transparencia y el Mecanismo Auditorías Visibles, 2003; el Plan de Capacitación a Empleados Públicos y el Sistema de Capacitación y Estudios del Ministerio Público, 2005 (OEA, 2012).

cretaría de la Transparencia (Presidencia de la República, 2011a) y el establecimiento de la Agencia de Contratación Estatal (Presidencia de la República, 2011b), al tiempo que se diseña la política pública nacional contra la corrupción y se suscribe la iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Hay otras iniciativas en proceso de diseño, mientras que todas las anteriores se encuentran en sus primerísimas fases de implementación.

En este contexto, desde 1998 la Corporación Transparencia por Colombia ha venido desarrollando reflexiones y metodologías conducentes a lograr un proceso de gestión integral y armónica con los principales actores que se ven involucrados en la lucha anticorrupción y la promoción de la transparencia. El trabajo articulado de las tres áreas de gestión dentro de la Corporación (sector público, sector privado y ciudadanía) ha permitido determinar que muchas de las preguntas y respuestas en materia de lucha contra la corrupción se encuentran en los diseños y las capacidades institucionales y que la opacidad, la precariedad de los procesos y la ausencia de controles –y de autocontroles– se constituyen en estructuras de oportunidad para la acción de los corruptos.

A partir de las mediciones del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, tanto a nivel nacional como departamental y municipal,[4] se ha identificado que, además de remover imaginarios y valoraciones culturales contrarias a la integridad y la transparencia, es necesario desarrollar capacidades pro transparencia e integridad en la gestión cotidiana y estratégica del Estado. Dicho de otra manera, la gestión transparente del desarrollo involucra, por un lado, formas innovadoras de hacer las cosas, como nuevos movimientos en los procesos y nuevos actores. En *clave de transparencia* es un ritmo diferente para el funcionamiento del Estado, una conjugación que redescubre las posibilidades de las relaciones entre los actores estatales y no estatales que reinventan *lo público* en escenarios de transparencia e integridad.

De acuerdo con este antecedente, en 2011 la Corporación Transparencia por Colombia presentó ante el Fondo de Actividades Anticorrupción del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el proyecto "Promoción de la transparencia focalizada en la gestión del acceso a la vivienda en Colombia: el caso del Programa Tasa al Ahorro Construyendo Sociedad (TACS) del Fondo Nacional del Ahorro",[5] que tiene como propósito garantizar el acceso a la información en el proceso de gestión y de obtención de resultados del Programa TACS del Fondo Nacional del Ahorro (FNA) a través del diseño y desarrollo de herramientas para la producción y difusión de información pública a todos los actores vinculados al Programa. Se trata de un ejercicio piloto que vincula actores estatales, privados y ciudadanos.

Este proceso estará liderado por la Corporación Transparencia por Colombia, específicamente en el área del sector público. Tendrá como beneficiario al Fondo Nacional del Ahorro (FNA), que es una entidad estatal, y como financiador al BID. El propósito es que la experiencia y la voluntad de las tres instituciones mencionadas se conjuguen para delinear y poner en funcionamiento diseños institucionales y herramientas que permitan innovar en la gestión de un programa de vivienda, dotando al Estado y a la sociedad de instrumentos prácticos que expresen las apuestas por el acceso a la información como un derecho y uno de los requisitos indispensables de la lucha contra la corrupción.

[4] Se trata de un instrumento de evaluación de la institucionalidad estatal colombiana que identifica riesgos de corrupción administrativa y niveles de transparencia. Es una iniciativa de control social liderada por la Corporación Transparencia por Colombia, que busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades de la institucionalidad para garantizar la integridad y la transparencia en la gestión pública. La iniciativa evalúa entidades nacionales desde 2002, departamentales a partir de 2003 y municipales desde 2004.

[5] El Fondo Nacional del Ahorro es una entidad pública colombiana creada en 1968 con el fin de administrar las cesantías de los empleados públicos y trabajadores oficiales. En 1998 se transformó en una empresa industrial y comercial del Estado, de carácter financiero y también de carácter especial, lo cual le permitió ampliar su cobertura al sector privado. Su propósito está directamente relacionado con los fines del Estado, especialmente en lo que se refiere al derecho de todos los colombianos de tener una vivienda digna y de acceder a la educación.

La construcción de viviendas en Colombia ha sido un proceso que ha involucrado desde los intereses de los constructores y de los dueños de los predios, y las valoraciones políticas y tecnocráticas de gobernantes y funcionarios, hasta la necesidad del ciudadano de satisfacer su anhelo y su derecho de poseer una vivienda propia. Históricamente, muchas de las transacciones que implica el proceso han estado marcadas por la opacidad y por altos niveles de discrecionalidad, situación que ha terminado por favorecer intereses económicos y políticos que han distorsionado el propósito central de garantizar una vivienda.

La gestión del desarrollo en Colombia, que se ha caracterizado por prácticas clientelares, encuentra en la ausencia de información –en cada uno de los momentos del proceso– una oportunidad perversa para elevar los niveles de exclusión y pobreza, al tiempo que introduce fallas en las regulaciones del mercado y por ende en la capacidad de respuesta del Estado a los ciudadanos. Por ello, transparentar los procesos bajo el principio de la máxima publicidad es fundamental para este proceso, más aún cuando se trata no sólo de recursos que el gobierno nacional pone a disposición sino también de recursos propios de los ciudadanos (ahorros) que buscan acceder a viviendas dignas; por ende, se debe vigilar que haya mecanismos probos, transparentes y efectivos.

En este capítulo se presentan el contexto, las reflexiones y las apuestas de este proyecto que apenas empieza.

## Más sobre el contexto institucional colombiano

### Riesgos de corrupción y acceso a la información en entidades colombianas

El principio de la máxima publicidad en los asuntos públicos es uno de los pilares de la transparencia y la lucha contra la corrupción. Una mejor y más abundante información pública contribuye con la participación ciudadana, el control social y el institucional –preventivo y posterior– sobre la función pública, y posibilita identificar riesgos y hechos de corrupción. La información permite a las instituciones y actores sociales reducir el margen de incertidumbre y discrecionalidad frente a las definiciones de aspectos fundamentales para la vida de los ciudadanos, favoreciendo la eficiencia y eficacia en la gestión de bienes y servicios públicos, y reduciendo los espacios de oportunidad para las prácticas corruptas.

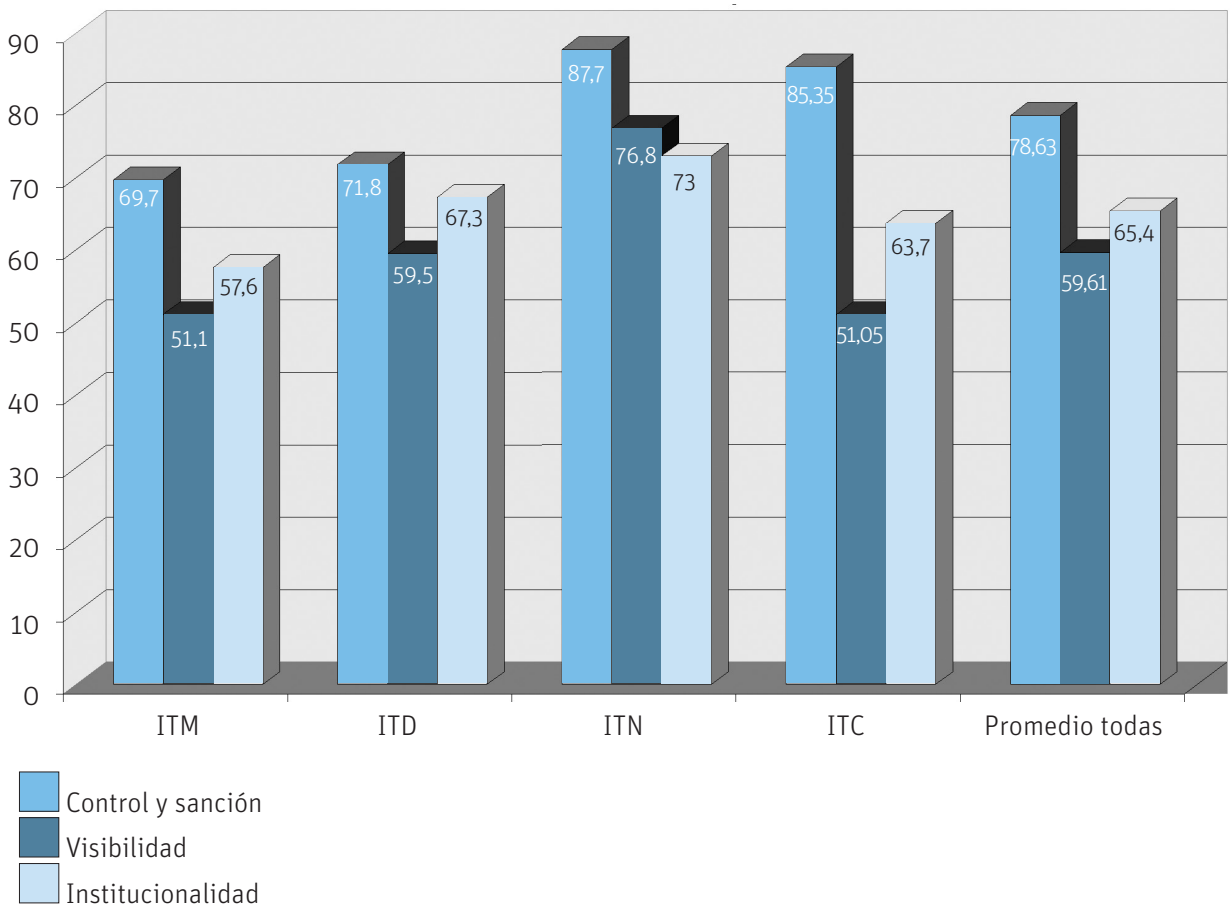
De acuerdo con los resultados de la medición del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, la oferta de información pública actual no responde a las necesidades de información de la ciudadanía ni a aquellas relacionadas con la lucha contra la corrupción. La evaluación de los datos vigentes de 2008-09 a nivel nacional, departamental y municipal así lo evidencia.

La evaluación de los niveles de transparencia de las entidades involucra en la metodología tres factores o componentes de análisis: i) sanciones, ii) visibilidad y iii) institucionalidad.[6] El factor de visibilidad es el

[6] Los factores se definen así: i) sanción: incluye el examen de los fallos y sanciones relacionados con conductas asociadas a lo que nuestra legislación considera corrupción; ii) visibilidad: es la posibilidad de acceder a la información de la entidad por parte de la ciudadanía en general o de los interesados en particular y iii) institucionalidad: abarca un escenario de reglas, controles y procedimientos claros y conocidos por los funcionarios. Además, se evalúan de manera independiente la eficiencia en la gestión de las oficinas de Control Interno Disciplinario en cuanto a la atención oportuna y eficiente de las denuncias presentadas por la ciudadanía (Corporación Transparencia por Colombia, 2010).

factor que tiene las más bajas calificaciones, con un promedio agregado de 59,6/100;[7] los municipios y las contralorías territoriales[8] muestran los promedios más pobres, mientras que en el nivel nacional se aprecia una calificación más alentadora (véase el gráfico 7.1).

**Gráfico 7.1**
Índice de transparencia de las entidades públicas, promedio por factor, 2008-09



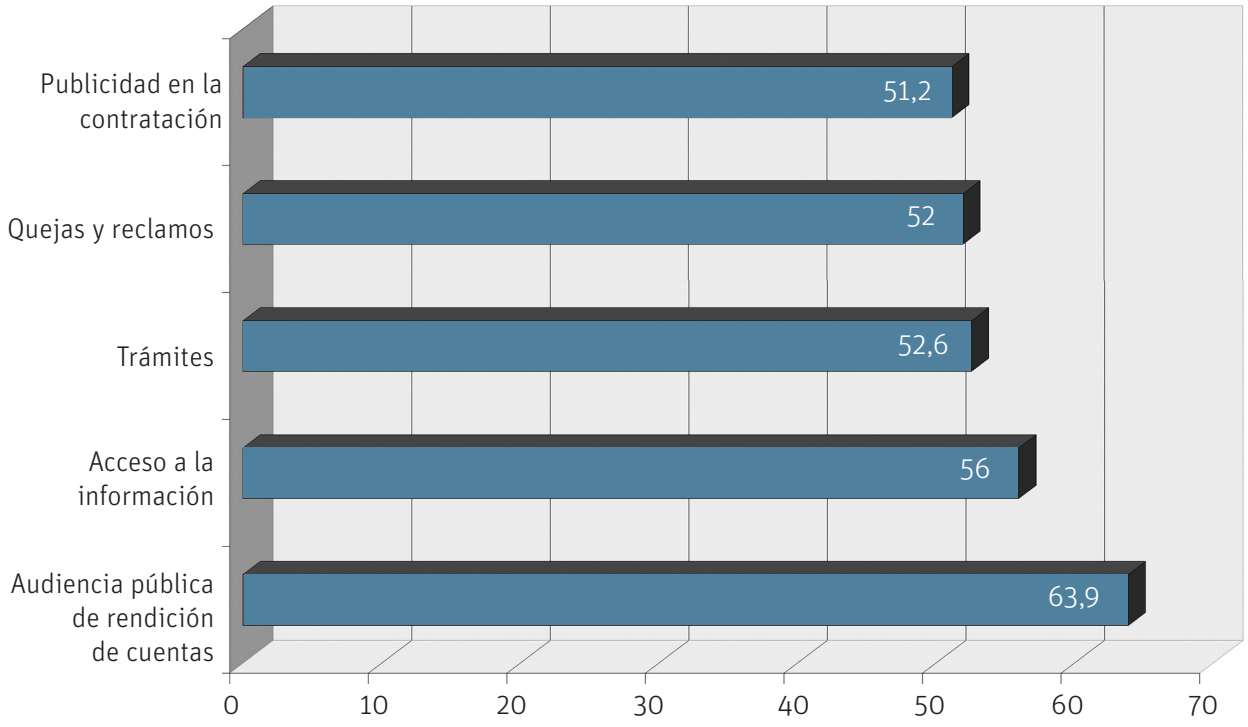

Fuente: Cálculos del equipo de investigación del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas; Corporación Transparencia por Colombia.
Nota: Las calificaciones van de 0 a 100 puntos, siendo 0 la peor calificación y 100 la mejor.
ITC = Índice de Transparencia de Contralorías.
ITD = Índice de Transparencia Departamental.
ITM = Índice de Transparencia Municipal.
ITN = Índice de Transparencia Nacional.

[7] Abarca las entidades nacionales –de las tres ramas del poder público–, los departamentos, las contralorías territoriales y los municipios.
[8] Órganos de control fiscal territorial.

Al promediar las calificaciones de todas las entidades evaluadas, dentro del factor visibilidad (véase el gráfico 7.2) se observan las deficientes calificaciones en acceso a la información, trámites, quejas y reclamos y publicidad en la contratación. Todas dan muestra del débil cumplimiento del principio de máxima publicidad en la gestión pública y de las acciones de transparencia activa. Sólo el indicador de rendición de cuentas señala algún nivel de aplicación. Al igual que en el gráfico 7.1, estos indicadores muestran peores calificaciones en los niveles territoriales y mejores a nivel nacional. Sobre esto es importante señalar que la institucionalidad territorial del Estado colombiano representa más del 90%, por lo menos en lo que a gobierno se refiere.

Ahora bien, en cuanto a la información presente en sitios Web sobre la oferta de bienes y servicios del Estado prestados por el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, el municipio, se encontró la calificación más baja de toda la evaluación: 18,1/100 puntos. Tan sólo en el tema de subsidios de vivienda, el 77,7% de los municipios evaluados no publica información general del programa, el 86% no lo hace para los criterios de elegibilidad y un 95,9% no publica los listados de beneficiarios (véase el cuadro 7.1) (Ana Paulina, 2011).

**Gráfico 7.2**
Promedios de los indicadores del factor visibilidad, 2008-09




Fuente: Cálculos del equipo de investigación del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas; Corporación Transparencia por Colombia.

**Cuadro 7.1**
Publicación de información sobre subsidios para la vivienda[a] en el sitio Web municipal, 2008-09 (en porcentaje)

| Entidades evaluadas (total = 148)[b] | Información general | Criterio de elegibilidad | Listado de beneficiarios |
|---|---|---|---|
| Porcentaje de entidades que publican información | 22,3 | 13,5 | 4,1 |
| Porcentaje de entidades que no publican información | 77,7 | 86,5 | 95,9 |

Fuente: Índice de Transparencia Municipal (ITM); Corporación Transparencia por Colombia; cálculos del equipo de investigación del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas.
a. Subsidios para viviendas de interés social que benefician a los sectores de menores ingresos.
b. De las entidades evaluadas, 27 son capitales departamentales.

¿Cuáles son las razones que explicarían este comportamiento? El punto de partida es la carencia de sistemas de información eficientes, al igual que de procesos de gestión documental y de archivos. La capacidad del Estado para producir información pública se ve limitada. Los datos del Índice señalan que las entidades apenas han avanzado en el diseño y la operación de sistemas de información en materia de gestión administrativa, presupuesto, contabilidad, archivo, recursos humanos y contratación. Pocos han sido los avances en los sistemas de información de los aspectos misionales como salud, educación, agua potable, vivienda, etc., a pesar de que hay marcos normativos y fiscales que garantizan la existencia de estos sistemas de información. Seguidamente, es claro que existen algunos datos y registros, que si bien no constituyen información lo suficientemente procesada y depurada, reposan en los anaqueles físicos y virtuales del Estado. Sin embargo, muchos de estos datos son —en el mejor de los casos— sólo para uso exclusivo de los organismos del Estado o de los órganos de control y no para el uso ciudadano, ya que su lenguaje no es útil ni accesible para este último.

Finalmente, Colombia no ha desarrollado una institucionalidad ni mucho menos una cultura a favor de la garantía del acceso a la información pública. Recién en la actualidad (después de cinco años de insistencia ciudadana)[9] se está estudiando un proyecto de ley de acceso a la información pública[10] que permita: i) actualizar la actual legislación sobre información pública, llevándola del registro administrativo a un bien público y a un derecho, y ii) integrar y articular piezas normativas dispersas y confusas. A partir de este panorama se puede observar:

[9] Iniciativa de la Alianza de Organizaciones Sociales "Más Información Más Derechos" conformada por la Corporación Transparencia por Colombia, Dejusticia, Ocasa, Fundación para la Libertad de Prensa, Proyecto Antonio Nariño.
[10] La Alianza presentó un texto a consideración del Congreso de la República, después de varias conversaciones, análisis y estudios (incluso con el gobierno nacional); el Senado y la Cámara aprobaron el texto que se concertó. En la actualidad se revisa su constitucionalidad.

- Déficit de información en medio de un "cementerio" de datos.
- Pocos y deficientes insumos informativos para tomar decisiones, ya sean de política pública para los gobiernos o de calidad de vida para las personas.
- Confusión y conflicto entre los diferentes tipos de información (pública, reservada, confidencial).
- Acceso asimétrico a los datos y a la información pública.
- Uso abusivo de la información pública por parte de actores estatales y/o privados para beneficios particulares.
- Vulneración del *derecho a saber*.

## Sobre el tema de la vivienda y el Programa TACS

Uno de los principales desafíos en materia de lucha contra la corrupción al que se enfrentan los Estados de manera permanente es la disminución del riesgo de corrupción y la promoción de la transparencia en la provisión de los servicios sociales. La oportunidad de adquirir vivienda digna en Colombia es una de las grandes deudas históricas del Estado con relación a este tema.

En la actualidad el 63% de los colombianos paga un arriendo, más de un 40% habita en viviendas inadecuadas y para 2011 se proyectó un déficit cercano a las 4.300.000 viviendas (Econometría, 2011:3). Esto responde a una serie de problemas estructurales en el diseño de la política pública relacionados con el esquema financiero excluyente para la adquisición de vivienda, la falta de ingresos de los hogares, la imposibilidad de acceder al crédito de la banca hipotecaria y el incremento de los costos de los inmuebles y de los terrenos (Econometría, 2011:24-25).

A lo anterior hay que sumar los bajos niveles de acceso a la información pública en materia de vivienda en Colombia, todo lo cual ha permitido la emergencia de hechos y riesgos de corrupción, de la siguiente manera:

- Imposibilidad de conocer los criterios que motivan la toma de decisiones que afectan la gestión de los asuntos públicos. La opacidad dificulta identificar la influencia de intereses privados en la elaboración de las políticas públicas de vivienda, los pliegos de condiciones para licitaciones públicas de construcción de inmuebles, o los criterios técnicos para adjudicar proyectos de inversión.
- Aumento de la discrecionalidad en la gestión y adjudicación de subsidios, lo cual se traduce en inconvenientes por parte de los ciudadanos para acceder de manera equitativa a los beneficios, y en el uso político y electoral de los subsidios.
- Mala calidad de los inmuebles: el desconocimiento de los materiales de construcción pactados en los contratos de obra repercute en las condiciones estructurales de las viviendas.
- Incidencia indebida de intereses políticos, económicos y de actores ilegales en la asignación de los usos del suelo y en los procesos de urbanización.
- Sobrecostos o adiciones injustificadas en los contratos: los ciudadanos y los órganos de control no cuentan con información oportuna que les permita contrastar la planificación del proceso contrac-

tual con la ejecución efectiva de los contratos para alertar sobre riesgos o hechos susceptibles de verificación. Normalmente, la pérdida de recursos públicos se determina al final del proceso.

- Falta de oportunidad de las acciones ciudadanas: los sistemas de información con los que cuenta el Estado, y que son de acceso ciudadano, no ponen a disposición información completa, oportuna y de calidad que apoye los procesos de control social.
- Incoherencias entre la planificación de la contratación, el proceso de contratación y la ejecución contractual, así como también falta de publicidad de los mismos. Este fenómeno ha aumentado la interferencia de agentes corruptos en las diferentes etapas de la contratación e imposibilita el control social efectivo y de calidad.
- Percepción de opacidad en la gestión pública: la falta de información y la incertidumbre generada por el fenómeno debilita los lazos de confianza entre los ciudadanos, el Estado y el sector público, lo cual incide en la credibilidad y legitimidad de las instituciones.

## Las apuestas del gobierno y del Fondo Nacional del Ahorro

### El sector vivienda en Colombia

De acuerdo con el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, "todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna". En ese sentido, la provisión de vivienda debe considerar tanto las disposiciones macroeconómicas y de financiamiento como los elementos atinentes a la calidad de las viviendas: materiales, espacios, acabados, acceso a vías de transporte, espacio público y servicios públicos domiciliarios. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) es la entidad encargada de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, y los planes y proyectos en materia de desarrollo territorial y urbano planificado del país, incluidas las condiciones de acceso y financiamiento de la vivienda y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.[11]

De manera general, el país ha adoptado medidas institucionales para desarrollar ofertas habitacionales enfocadas en los sectores más pobres de la población mediante las figuras de la vivienda de interés social (VIS) y la vivienda de interés prioritario (VIP). Para este tipo de viviendas interviene el Estado mediante la construcción directa y/o el otorgamiento de subsidios. Para otros tipos de vivienda, el Estado interviene mediante la regulación y reglamentación del mercado.

Las entidades asociadas para el desarrollo y la operación del sector de vivienda involucran a otros actores, como el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) y las Cajas de Compensación Familiar (CCF).

Por otra parte, un componente importante para fortalecer el marco institucional del sector corresponde a los procesos de concertación de la política de vivienda con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), lo cual aporta legitimidad y credibilidad a la acción de las entidades públicas.

Finalmente, el actual gobierno, a través del Plan de Desarrollo Nacional, se ha propuesto construir un millón de viviendas, para lo cual ha instado al MVCT y al FNA a diseñar e implementar un nuevo esquema que haga viable dicho objetivo. Estas entidades han propuesto varias iniciativas, entre las cuales se destaca

[11] Creado mediante el Decreto Nro. 3.571 del 27 de septiembre de 2011.

–para efectos del presente documento– la creación por parte del FNA del modelo de financiamiento Tasa al Ahorro Construyendo Sociedad (TACS),[12] que se basa en el ahorro programado como fundamento para la adquisición de vivienda en los estratos 1, 2 y 3.[13]

## El modelo Tasa al Ahorro Construyendo Sociedad

La propuesta TACS busca que proyectos de vivienda de interés social liderados por constructores e inversionistas puedan ponerse a disposición de los ciudadanos que ahorran para adquirir vivienda en el FNA. Por eso, esta iniciativa involucra acciones público-privadas para la garantía del derecho a la vivienda y además incluye entidades del sector financiero. De acuerdo con los lineamientos del Plan Estratégico del FNA los actores prioritarios en la cadena de provisión de vivienda son seis: ahorradores, inversionistas, constructores, propietarios, organizaciones financieras y entidades otorgantes de subsidios, tanto públicas como privadas (FNA, 2011).

Para la gestión óptima de este modelo, el gobierno nacional acaba de dotarlo de una base normativa contenida en la Ley Nro. 1.537 de 2012, "por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones". Esta ley tiene como objetivo señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado para el desarrollo de los proyectos de VIS y VIP.

Los nueve capítulos y los 66 artículos que la componen abordan disposiciones generales y específicas en torno a los lineamientos para el desarrollo de la política de vivienda en Colombia, lo cual incluye, entre otros aspectos, la asignación de subsidios y la habilitación de suelos urbanizables para el desarrollo de viviendas. En ese sentido, el capítulo 2 establece y regula los instrumentos necesarios para que las familias de menores recursos accedan a una vivienda digna; el capítulo 3 define el proceso de aplicación y legalización de los subsidios (artículo 24) y el capítulo 4 trata la articulación de la política de vivienda con los recursos de la VIP rural, incluidos los valores del subsidio y la atención a sectores afectados por desastres naturales (artículos 31 y 32). Asimismo, el capítulo 4 desarrolla todas las disposiciones atinentes a los estímulos y exenciones para el acceso a la vivienda, y detalla en el artículo 37 la opción de ahorro a través del *leasing* habitacional, que otorga piso legal a las TACS.

La integridad del modelo TACS y la participación directa de múltiples actores en el desarrollo de la política pública de vivienda requieren la información como insumo prioritario para reducir la incertidumbre, elevar la confianza y promover la transparencia. A la fecha, el modelo apenas ha comenzado el diseño de sistemas de información destinados a facilitar el control y la toma de decisiones a los diversos actores. Este proceso contribuirá a fortalecer y mejorar estas herramientas, no sólo con el fin de generar información para la gestión del modelo sino también para hacer realidad la participación de los diversos actores.

[12] El modelo financiero TACS busca llevar soluciones de vivienda a los colombianos que pagan arriendo en el país. El objetivo de la iniciativa es trabajar con el sector de la construcción para tener una oferta de vivienda nueva, destinada al arriendo con opción de compra, de manera que los colombianos que actualmente pagan arriendo puedan "estrenar" vivienda sin la necesidad de pagar una cuota inicial, y al cabo de un tiempo aplicar para convertirse en propietarios de la misma.

[13] Colombia tiene una estratificación socioeconómica que se extiende del 1 al 6: 1 corresponde a los sectores de menores ingresos y 6 a los de mayor capacidad adquisitiva.

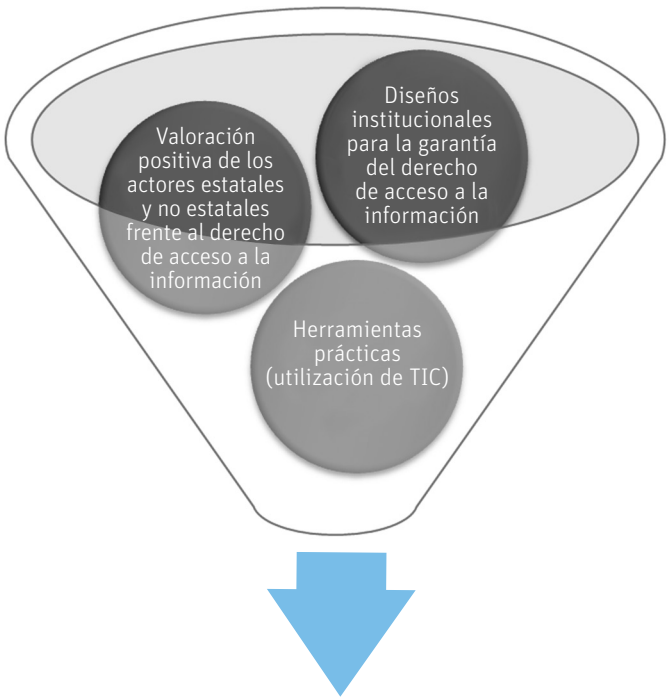
## Propuesta de intervención para la garantía del acceso a la información en el Programa TACS

La propuesta de intervención tiene una duración de 18 meses, en los cuales se busca dotar a la entidad de un mecanismo para difundir la información pública sobre el desarrollo y los resultados del Programa y permitir la participación activa de los diferentes actores involucrados (sector privado, ciudadanía y entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal), lo cual contribuirá a:

- La transparencia en la selección de constructores y en la adquisición de predios e insumos para la construcción.
- La promoción de la transparencia y la integridad en un modelo de gestión público-privado.
- La difusión de información a los actores involucrados para que participen de manera adecuada y eficiente en el proceso.
- La selección transparente de ahorradores que serán los compradores de las viviendas.

Para lograr esto, es necesario desarrollar acciones tendientes a fortalecer, en primer lugar, la capacidad de la entidad del Estado, y luego, la de los actores privados y los ciudadanos, a fin de que se produzca y se exija información pública. *En clave de transparencia* –como se planteó anteriormente– implica el aprendizaje y la conjugación de nuevos *movimientos* en el proceso de gestión pública y la intervención de nuevos actores. Esto implica acciones tendientes a la sensibilización y formación de actores, diseños institucionales para producir y brindar información, y herramientas prácticas con capacidad de funcionar en el día a día de la gestión administrativa y misional de las entidades (véase el gráfico 7.3).

**Gráfico 7.3**
Programa TACS:
apuesta de intervención



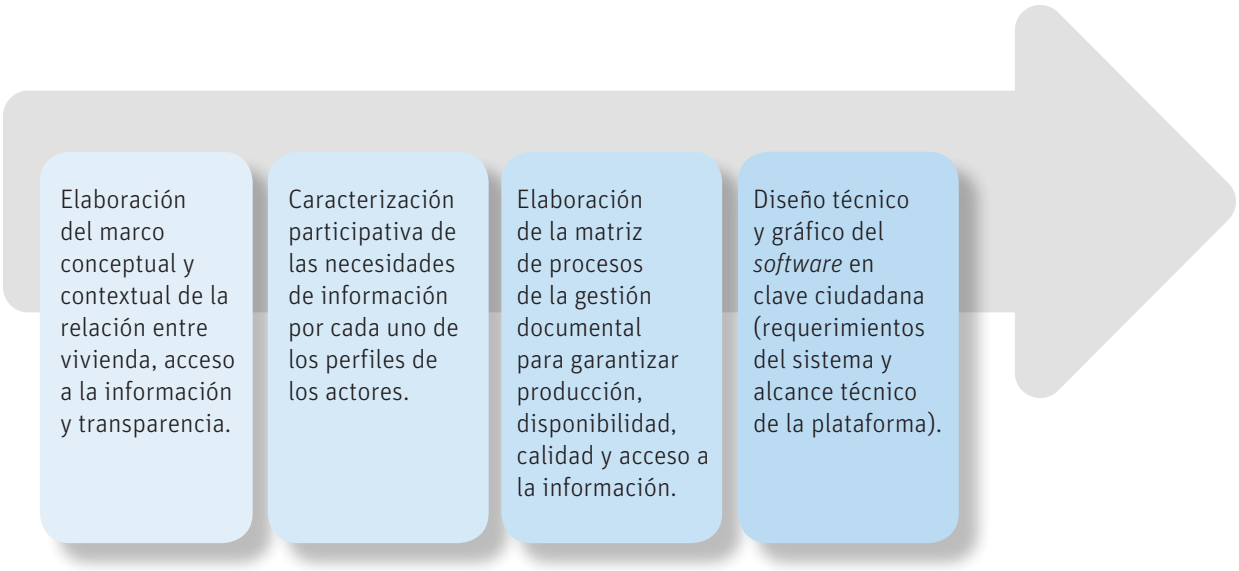

**Garantía en el acceso a la información pública de calidad para los actores que intervienen en el proceso TAC, priorizando la información a los beneficiarios**

En términos prácticos el proyecto incluye tres componentes:

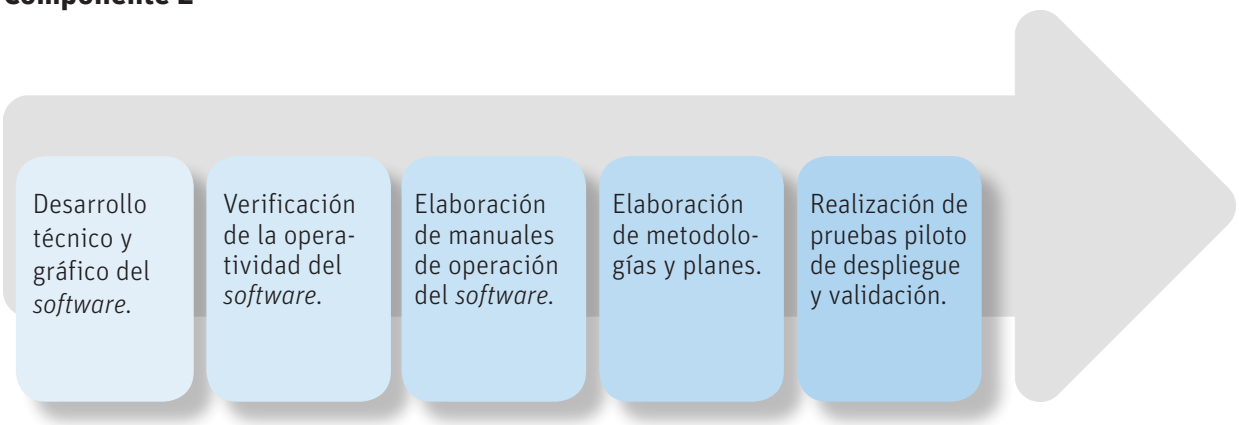
1. Diseño de un *software* de plataforma Web de acceso público que fortalezca las capacidades institucionales de los diferentes actores del Programa TACS, a través de la difusión de información para la toma de decisiones en espacios de transparencia y probidad.
2. Desarrollo, implementación y validación del *software* de plataforma Web.
3. Sensibilización y capacitación de los actores involucrados en el uso de la plataforma y en la utilidad de la información contenida como herramienta de prevención de la corrupción y acceso a la información.

Estos componentes se traducen en las siguientes actividades:

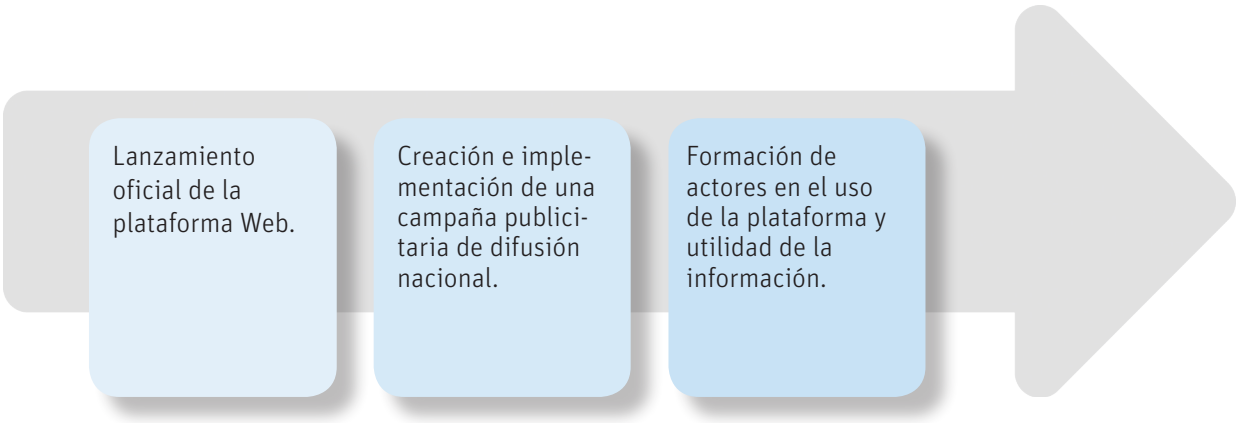
**Componente 1**




**Componente 2**



**Componente 3**




## Perspectivas y retos de la intervención

Este planteamiento se sustenta en el enfoque que la Corporación Transparencia por Colombia y sus investigadores han venido elaborando a lo largo de varios años de análisis y reflexión continua sobre la transparencia como una de las vías para luchar contra la corrupción.[14]

Se señala entonces que la acción de informar, publicitar y difundir los asuntos que competen a la gestión de una entidad da cuenta de la existencia de principios institucionales que se recogen en normas y de la voluntad política de las autoridades públicas, que se expresa en la difusión de información a la ciudadanía a través de diversos medios como los sitios Web de los gobiernos, las audiencias públicas de rendición de cuentas, la intervención del gobierno en diferentes espacios de diálogo, la participación de la ciudadanía y la publicación de los procesos de gestión a través de boletines y carteleras locales. Las acciones dirigidas a proporcionar información pueden estar marcadas por la transparencia activa o por la demanda de transparencia.

Por lo tanto, las entidades públicas y las autoridades deben desarrollar las siguientes capacidades (CIDH, 2006):

1. **Capacidades institucionales para producir y gestionar información pública:**
    - Normas internas (resoluciones, circulares). Identificación de la información pública, reservada y confidencial que produce la entidad (señalando fuentes, tipos de datos, políticas de retención).
    - Sistemas de gestión documental, de archivos, de información administrativa y misional, ya sean físicos o electrónicos.

[14] La base del enfoque que se presenta aquí se encuentra en Restrepo Hung (2010) y en los documentos de metodología y resultados del Índice de Transparencia Nacional, Departamental y Municipal elaborados por el equipo de investigación de la Corporación Transparencia por Colombia disponibles en www.transparenciacolombia.org.com.

- Procesos y procedimientos para la producción de información (vinculación integral: todas las dependencias).
- Dependencias, funcionarios e instancias de gestión (especializadas en coordinar el proceso de producción y entrega).
- Autoridades, servidores, grupos de interés sensibilizados y formados en el derecho de acceso a la información.
- Vinculación de las iniciativas institucionales de producción y difusión de información a los procesos de control y sistemas de gestión de calidad.
- Dotación de recursos económicos para el desarrollo del acceso a la información.

2. **Capacidades y habilidades para brindar información a la ciudadanía, ya sea de manera proactiva o por demanda. Esto involucra:**
    - La definición de medios y canales para la difusión de información pública bajo el principio de la transparencia activa.
    - La definición de medios y canales para la entrega de información pública por petición de los ciudadanos.
    - El diseño y la adopción de mecanismos para la rendición de cuentas a la ciudadanía.
    - El desarrollo de los componentes de gobierno electrónico.[15]

Por otra parte, en lo que corresponde a los ciudadanos y actores privados, como las OSC, es necesario:

- Saberse sujeto del derecho de acceso a la información pública.
- Conocer las obligaciones de las entidades públicas o de aquellas que ostentan sus funciones en relación con la garantía del acceso a la información.
- Tener conciencia e interés para escrutar las conductas administrativas y gubernamentales, involucrándose en el análisis y la valoración de los asuntos públicos.

Finalmente, es necesario reiterar que la información disponible, completa, pertinente y oportuna sobre el manejo de los asuntos públicos cumple una doble función:

- Obliga a las autoridades públicas a sistematizar y organizar tanto el proceso como los resultados de su gestión, involucrando de antemano la posibilidad de que *otros* –en este caso los ciudadanos– se enteren del curso de los asuntos públicos en la administración municipal y el gobierno.
- Implica que la información de los asuntos públicos esté en manos de los ciudadanos, y ese es el vehículo para la intervención en la toma de decisiones que competen al desarrollo y al bienestar colectivos.

[15] En Colombia se denomina “gobierno en línea”. Los componentes que se contemplan son: información, interacción, transacción, democracia.

El acceso efectivo a la información pública se constituye en el medio para democratizar la relación entre las autoridades públicas y los ciudadanos y es uno de los ingredientes para el buen funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos, de controles y balances, entre actores con recursos y poderes diferentes dentro de la sociedad. Por esta vía se realizan aportes para la construcción de la transparencia en los procesos de gestión, avanzando en la recuperación de la confianza del ciudadano en el sistema político, al tiempo que se estimula el autocontrol institucional, todo lo cual contribuye a legitimar la acción institucional y a reducir los riesgos de corrupción.

En este sentido, el proceso de intervención que se inició en 2012 busca contribuir con la construcción de esta nueva forma de gestionar lo público, donde la intervención de diversos actores requiere información para lograr niveles eficientes de gestión con altas dosis de confianza.

**Recuadro 7.1**
Los retos de la intervención

Este proyecto debe tener la capacidad de promover la gestión y difusión de información pública por parte de los diversos actores –no todos estatales– que intervienen en la gestión del programa TACS. En este escenario, los principales retos son:

1. Diseñar y operar un modelo de gestión de la información pública que supere la lectura reduccionista (el acceso a la información pública se resuelve a través de la publicación acrítica de los datos/ informes que se producen en el proceso de gestión) y se amplíe a una concepción integral de la gestión documental.

2. Procurar que el FNA transforme su voluntad política en capacidad técnica para producir y brindar información pública sobre el proceso TACS, a través del desarrollo y establecimiento de procesos, procedimientos, instancias y responsables.

3. Hoy en día el Estado colombiano reconoce la importancia de desplegar medidas para la generación de información pública, como pieza clave para la toma de decisiones de política pública. El reto es que el FNA considere que, además, la información pública debe contribuir a que los actores del sector privado y los ciudadanos puedan tomar mejores decisiones.

4. Romper el paradigma de que la información pública sólo es una obligación de las autoridades públicas. Los actores del sector privado que cumplen funciones públicas también están obligados a proporcionar este tipo de información.[a]

5. Lograr la participación activa de representantes del sector privado (constructores, financistas, dueños de predios, etc.). Es claro que este tipo de actores aún no identifica su obligación de brindar información pública cuando interviene en procesos de gestión pública.

6. Vincular de manera activa –si es el caso– a los gobiernos locales y departamentales de los sitios donde se desarrollen las TACS. Ellos, como representantes legales de los territorios, deben apoyar y promover esta iniciativa.

7. Estimular, por parte de los ciudadanos, el uso de la información, así como el de los medios y canales que se diseñarán en el marco del proyecto.

*Continúa*

**Recuadro 7.1**
Los retos de la intervención *(continuación)*

8. Diseñar y adoptar protocolos para brindar información pública que garanticen el acceso a la información sin lesionar el "secreto comercial" ni los datos personales. Los primeros se relacionan con los intereses de los actores privados y los segundos corresponden a los intereses de los ciudadanos.

9. El diseño debe tener la capacidad de proporcionar información comprensible y oportuna a todos los actores priorizados; por ende, en su fase de consulta, debe tener la capacidad de identificar y entender las dinámicas y necesidades de los actores en su diversidad.

a. A la fecha se encuentra en revisión en la Corte Constitucional el Proyecto Nro. 156 de 2011 del Senado y el Proyecto Nro. 288 de 2012 de la Cámara "por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones". En esta propuesta, que surgió de la sociedad civil (Alianza Más Información Más Derechos) se plantea: "Artículo 5: Ámbito de aplicación [...] (c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público".

## Bibliografía

Ana Paulina, S. 2011. "Diagnóstico de apertura informativa en Colombia: avances y perspectivas de la institucionalidad colombiana". Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). 2006. *Relatoría especial para la libertad de expresión. Derecho de acceso a la información en las Américas*. Documentos básicos. Washington, D.C.: OEA/CIDH.

Congreso de la República. 2011. Ley 1.474 de 2011. Bogotá: Congreso de la República. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1474_2011.html.

Corporación Transparencia por Colombia. 2010. *Documento metodológico. Índice de Transparencia Nacional 2008-2009*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2010. *Plan de Desarrollo Nacional 2010- 2014. Prosperidad para todos*. Bogotá: DNP de la República de Colombia. Disponible en http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx.

Econometría. 2011. "Acompañamiento al fondo nacional del ahorro en la formulación de una estrategia de financiamiento de vivienda, el diseño del producto y la elaboración de un modelo de simulación para la toma de decisiones. Informe final. Estrategia de financiación de vivienda y modelo de simulación financiera". Bogotá: Econometría.

FNA (Fondo Nacional del Ahorro). 2011. *Plan Estratégico 2010-2014*. Bogotá: FNA. Disponible en http://www.fna.gov.co/wps/wcm/connect/1cfdeda1-bee5-4bec-bd50-044b917bb61f/PLAN+ESTRATEGICO+2010+-+2014.pdf?MOD=AJPERES.

Naciones Unidas. 2003. Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC). Nueva York: Asamblea de las Naciones Unidas.

OEA (Organización de los Estados Americanos). 1996. Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), 29 de marzo. Caracas: OEA.

––––––––. 2012. Curso Mecanismos y Estrategias para la Promoción de la Transparencia y la Integridad (ed. 5). Notas de clase. Washington, D.C.: OEA.

Presidencia de la República. 2011a. Decreto No. 4.637 de 2011. Bogotá: Presidencia de la República.

–––––––. 2011b. Decreto No. 4.170 de 2011. Bogotá: Presidencia de la República.

Restrepo Hung, M. 2010. *Riesgos de corrupción administrativa y pobreza en 22 municipios capitales colombianos*. Maestría en Sociología. Bogotá: Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Departamento de Ciencias Sociales.

Contar con **información de calidad y en forma oportuna** permite hacer más eficiente y eficaz la toma de decisiones en los procesos de planificación, diseño, construcción, explotación y fiscalización de las obras públicas; disminuir los riesgos financieros y de operación en la prestación de los servicios y **dar cuenta a las autoridades y a la ciudadanía en general de la gestión de las obras y de los servicios comprometidos.**

Capítulo 8

# Transparencia y control de la obra pública en Chile

Sonia Tschorne Berestesky

## Introducción

En este capítulo se presenta la experiencia en el diseño y la implementación de un Sistema de Fiscalización de las Obras de Infraestructura Pública, en el marco del Programa de Modernización Institucional que se ha llevado a cabo en el Ministerio de Obras Públicas de Chile (MOP), a partir de 2006. La componente de fiscalización responde a la necesidad de lograr una mayor transparencia y un mejor control de la gestión en el sector de la infraestructura pública, con especial énfasis en la fiscalización del cumplimiento de los contratos de obras, incorporando a los usuarios y a la ciudadanía en general en la evaluación, el control y el mejoramiento de la calidad de servicio que estas obras prestan.

A partir de las últimas décadas del siglo XX, con la globalización de la economía y el avance en las comunicaciones, el sector de la infraestructura comenzó a desempeñar un rol fundamental en el desarrollo de los países y sus economías. La provisión y gestión de la infraestructura son indispensables, tanto para estimular la productividad y competitividad de las actividades económicas y la integración internacional, como para fortalecer el desarrollo social y el crecimiento con equidad. En esta tarea, adquiere especial relevancia el rol del Estado para garantizar eficiencia, transparencia y equidad en las decisiones de inversión pública y como ente regulador, facilitador y promotor de la inversión privada.

Las obras de infraestructura pública se caracterizan por estar asociadas a una elevada magnitud de inversión y porque generan un alto impacto social y territorial que puede afectar positiva o negativamente la calidad de vida de sus habitantes en los territorios en que se emplazan. Su capacidad de provocar cambios estructurales en los mercados de suelo, produciendo importantes ganancias de capital, sumado esto a la interacción de múltiples actores públicos y privados, tanto en lo concerniente a la toma de decisiones como a la gestión de las obras públicas, impone al Estado el desafío de diseñar e implementar políticas, mecanismos y prácticas que promuevan la transparencia, la autorregulación y el acceso a la información en el sector.

El desarrollo de iniciativas de transparencia, junto con la implementación de modernos sistemas que garanticen el acceso amplio a la información en el ámbito de las obras públicas, constituye una herramienta eficaz para enfrentar los principales desafíos que presenta el sector a fin de garantizar una industria sana y competitiva y mejorar la calidad de los servicios públicos, disminuyendo los márgenes de discrecionalidad y de corrupción en la gestión pública y minimizando las asimetrías de información entre los diversos agentes que intervienen en la generación y operación de las obras de infraestructura pública.

Por otra parte, contar con información de calidad y en forma oportuna permite hacer más eficiente y eficaz la toma de decisiones en los procesos de planificación, diseño, construcción, explotación y fiscalización de las obras públicas; disminuir los riesgos financieros y de operación en la prestación de los servicios y dar cuenta a las autoridades y a la ciudadanía en general de la gestión de las obras y de los servicios comprometidos.

El capítulo está estructurado en tres partes. La primera da cuenta del contexto político e institucional del sector de infraestructura en Chile cuando se inició el Proceso de Fortalecimiento Institucional y exhibe un diagnóstico de los problemas más relevantes que se enfrentaban en el sector de infraestructura en ese momento. En la segunda parte se presentan las principales iniciativas desarrolladas en el Programa de Modernización Institucional, en el marco de la transparencia y de la creación de sistemas de fiscalización e información. En la tercera parte se exponen los principales resultados obtenidos en la implementación del Sistema de Fiscalización, las lecciones aprendidas y los desafíos futuros.

## Contexto

A partir de 1990, con la recuperación de la democracia, los gobiernos de la Concertación dieron inicio en Chile a un proceso de modernización institucional del sector público a fin de abordar las políticas y los efectos del régimen liberal autoritario en la privatización de la actividad económico-productiva, la reducción del tamaño del Estado y la disminución del gasto público, que afectaban fuertemente al sector de la infraestructura.

Entre los principales desafíos que enfrentó la administración pública cabe mencionar el mejoramiento de la gestión interna y el acercamiento del ciudadano al quehacer del gobierno. Este cambio cultural profundo se tradujo en la implementación de iniciativas de transparencia y probidad para fortalecer la confianza pública, reducir los espacios para la discrecionalidad y la arbitrariedad, reforzar el respeto a las instituciones y afianzar la cultura democrática.

Por otra parte, con el retorno a la democracia, se puso en evidencia una ciudadanía más activa y participativa en relación con los temas de interés público, más consciente de sus derechos y con crecientes demandas de acceso a la información, de transparencia y de calidad en la gestión pública.

En el ámbito de la infraestructura pública, se inició un significativo esfuerzo destinado al crecimiento y mejoramiento de las obras públicas a fin de atender los retos del país en la materia. Durante la década de 1980 el Estado de Chile invertía anualmente menos de lo requerido para mantener los caminos, puertos y aeropuertos, mientras que la demanda de nueva infraestructura aumentaba. Las pérdidas económicas en competitividad debidas a las carencias en materia de infraestructura eran importantes y afectaban principalmente a los sectores más dinámicos de la economía (en 1995 se estimaba un déficit de infraestructura de US$11.080 millones, cifra equivalente a US$ 18.996 millones en la actualidad) (Castro Fernández et al., 2009).

A partir de 1991 se decidió ampliar las fuentes de financiamiento de las obras públicas hacia el sector privado, mediante el Sistema de Concesiones de Obras Públicas, que incorporaba la capacidad de inversión y de gestión del mencionado sector en la construcción y operación de la infraestructura que el país requería. Así, en 1991 se promulgó la Ley de Concesiones (Ley Nro. 19.068). Las concesiones de obras públicas aseguraron el equilibrio necesario en el gasto fiscal, pues mediante el financiamiento privado y el pago de peaje por parte de los usuarios –bajo el concepto de que el que usa paga– se incrementó fuertemente la inversión en obras públicas, con lo cual mejoró la competitividad del país y se generaron importantes ahorros públicos y privados.

Estas alianzas público-privadas se dirigieron a la provisión y al financiamiento de grandes obras de infraestructura vial, aeroportuaria y de edificación pública, que se caracterizan por su gran envergadura e impacto territorial y social, su alto nivel técnico y su cuantiosa inversión. Entre 1993 y 2009 se logró una inversión superior a los U$11.500 millones y se adjudicó un total de 55 contratos, lo que permitió revertir en parte el déficit de infraestructura (MOP, 2010).

Paralelamente a la implementación del Programa de Concesiones, entre 1995 y 2009 el MOP aumentó la inversión fiscal histórica en infraestructura en más de 2,5 veces, con la intención de fortalecer la competitividad del país, potenciar el desarrollo productivo de los territorios, mantener el empuje de las exportaciones de bienes y servicios a nivel regional e implementar programas de infraestructura social destinados a mejorar directamente la calidad de vida de la población.

La asociación público-privada trae consigo una nueva forma de proveer, gestionar y operar la infraestructura pública; se incrementa el número de agentes que intervienen en los procesos de planificación, producción y explotación; el usuario de la obra pública concesionada comienza a pagar por su uso, y se produce un cambio importante en la radicación de responsabilidades en la etapa de explotación, ya que el concesionario pasa a ser el responsable de la obra pública y el MOP queda como subsidiario.

Además, la nueva forma de generar infraestructura con financiamiento privado, obliga al MOP a constituir un equipo profesional y técnico de alto nivel, para ser la contraparte del sector privado en estas obras; y a fin de eliminar posibles asimetrías en las capacidades profesionales y técnicas, requiere también que se pueda contar con un perfil distinto al perfil histórico existente en la administración pública. Es así como se constituye una unidad de concesiones, altamente especializada tanto en los temas técnicos de la construcción como en lo relativo a la gestión económica y financiera de las obras. Sin embargo, a la luz de los resultados dentro del Ministerio, este desafío se debió abordar con la implementación de las reformas institucionales y organizacionales necesarias para su buen funcionamiento.

De este modo, en los años noventa el sector de infraestructura enfrentó el desafío y la urgencia de generar más y mejores obras públicas, diseñar e implementar la interacción con el sector privado en la provisión y operación de las obras concesionadas, entregar una mejor calidad del servicio a los usuarios de las obras públicas, y brindar más y mejor calidad en la información tanto a los actores que intervienen en la generación y administración de la infraestructura pública, como a la ciudadanía, que debe conocer los procesos, productos y servicios que ofrece el sector.

En este marco, una vez que se hubo reconocido al sector de infraestructura como un eje fundamental en el proceso de desarrollo económico y social en Chile, y al MOP como el responsable de la planificación, la construcción, el mantenimiento y la operación de esa infraestructura, se hacía urgente y necesario impulsar un proceso de modernización que permitiera responder de forma adecuada a los nuevos desafíos, en términos de garantizar la eficiencia en el uso de los recursos y de establecer mecanismos de mayor transparencia con la incorporación de procesos de rendición de cuentas en la gestión de la infraestructura pública.

## Diagnóstico del sector de la infraestructura pública

En el año 2005 se realizó un diagnóstico que dio cuenta de los principales problemas organizacionales y de gestión del sector de infraestructura, a saber:

- Falta de coordinación de políticas públicas producto de una articulación insuficiente con otros actores territoriales relevantes en materia de infraestructura.
- Confusión en los roles y mecanismos de decisión, en los procesos de planificación, construcción y fiscalización.
- Existencia de una cartera de proyectos fragmentada, fruto de visiones corporativas diversas dentro del Ministerio.
- Trabajo en base a "contratos individuales" y no en base a "proyectos", con los consiguientes problemas de coordinación, pérdida de la información en las etapas de vida de una obra y fallas de gestión.
- Falta de compromisos explícitos de niveles de servicios ante los usuarios y la ciudadanía en general, salvo algunas definiciones que habían sido incorporadas en los contratos de obras concesionadas.
- El sistema de contratación y de regulación no daba cuenta de una fiscalización extra situ basada en el análisis de riesgo y en la creación de incentivos para la autorregulación de las sociedades concesionarias y las demás empresas contratistas que participaban en la industria de la infraestructura.
- Ausencia de una cultura de rendición de cuentas, falta de evaluaciones ex post y falta de control de riesgo en los proyectos de obra pública.

Por otra parte, ante el éxito del programa de concesiones en cuanto a la cantidad de obras ejecutadas y su alta calidad técnica, se revelaron importantes falencias en materia de:

1. Fiscalización de los contratos, principalmente en su fase de explotación, una vez que se materializa la obra y comienza la prestación del servicio:
    - Debido a la magnitud y especialización de los nuevos contratos en que se incorpora la operación de la obra.
    - Por el cambio de radicación de responsabilidades, ya que el concesionario pasa a ser el responsable directo.
    - Debido a la nueva tipología de las obras y su impacto en el territorio: de carreteras abiertas con libre tránsito a autopistas confinadas con control de acceso.
    - Por las nuevas exigencias de la comunidad, ya que se trata de obras por las cuales los usuarios pagan directamente.
2. Modificación de los contratos:
    - Por su magnitud, que provoca grandes dificultades en la adjudicación de proyectos completos, lo que supone necesariamente una estructura especial para hacer frente a los cambios en los contratos por insuficiencias en los proyectos. (Este elemento puede aparecer en la fase de construcción así como en la de prestación del servicio.)

- Por su extensión en el tiempo, por el aumento de las exigencias de infraestructura y/o de un mejor servicio, las obras se deben adaptar permanentemente a mayores exigencias.

3. Estructura para enfrentar el nuevo estilo de gestión:

   - La figura del Inspector Fiscal tradicional en el MOP es inadecuada: esta siempre estuvo pensada para supervisar la construcción, que es acotada en el tiempo y está circunscrita a un nivel de inversión menor. En este caso, la Inspección Fiscal de explotación es a largo plazo, se relaciona no con obras sino con servicios, y su cobertura es muy superior a lo que era en la experiencia pasada.

   - No se consideraron los recursos económicos necesarios para solventar este nuevo tipo de fiscalización: la asignación de estos se realiza como si fuese la Inspección Fiscal de una construcción tradicional.

4. Manejo de la información entre los agentes públicos y privados: en este caso, se teme la captura del regulador ante asimetrías en la información.

Estos elementos de diagnóstico son los que originan la necesidad de mejorar la fiscalización en la etapa de explotación de las obras públicas concesionadas.

## Programa de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Obras Públicas

Con el propósito de resolver las dificultades que enfrentaba el mencionado Ministerio en materia de institucionalidad, gestión e información, se inició un importante proceso de fortalecimiento institucional, que se tradujo en un Programa de Modernización que contó con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial y con aportes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y que tenía el propósito principal de mejorar las áreas estratégicas de la gestión del Ministerio a fin de instalar nuevas prácticas y desarrollar capacidades que permitieran atender los cada vez más exigentes requerimientos de infraestructura del país y de la ciudadanía.

Los objetivos del Programa de Modernización Ministerial se enfocaron en un cambio en el modelo de gestión, para pasar de un modelo centrado en la construcción de obras a otro orientado hacia la prestación de servicios a los usuarios de la infraestructura. Así, se definieron los siguientes objetivos:

- Fortalecer la planificación con un enfoque territorial integrado.
- Mejorar la calidad del servicio prestado a través de la definición de estándares y niveles explícitos por tipo de obra y proyectos.
- Establecer una gestión integrada de proyectos de infraestructura.
- Fortalecer el rol de fiscalización de las obras y de los contratos para garantizar el cumplimiento de los niveles de servicio comprometidos.
- Fortalecer las capacidades organizacionales y el desarrollo de las competencias técnicas y profesionales necesarias para responder a este proceso de transformación institucional.

De acuerdo con estos objetivos, en 2006 el Ministro de Obras Públicas resolvió crear la Coordinación de Fiscalización de Obras Públicas con un doble propósito. Por una parte, diseñar y establecer la Superintendencia de Obras Públicas, como un órgano independiente encargado de velar por la calidad de los servicios que presta la infraestructura pública y por la protección de los derechos y deberes que tienen los ciudadanos respecto de ella. Por otra parte, fortalecer los mecanismos de fiscalización y control de los proyectos y contratos, para garantizar el cumplimiento de los estándares y niveles de servicio comprometidos en las obras públicas y generar condiciones que resguarden los equilibrios económicos y técnicos de los intereses del ámbito de las obras públicas en función de la existencia de asimetrías en las unidades ejecutoras, sociedades concesionarias y/o contratistas y de los usuarios y la ciudadanía.

En atención al encargo encomendado, a fines de 2007 ingresó en el Congreso el proyecto de ley para la creación de la Superintendencia de Obras Públicas, y comenzó a discutírselo en el Parlamento. Paralelamente se trabajó en el diseño y la implementación de un Sistema de Fiscalización de las Obras Públicas, lo que permitió enfrentar las principales dificultades que tenía el Ministerio en materia de fiscalización, relacionadas con:

- El hecho de que la fiscalización estuviese basada en el control de insumos y procesos, más que en los resultados y en la verificación de la calidad del servicio entregado.
- El hecho de que la fiscalización se centrara principalmente en aspectos de la infraestructura y obligaciones administrativas, sin considerarse los indicadores y criterios para la fiscalización del cumplimiento de los servicios a los usuarios.
- La concentración de la función de fiscalización en la persona del Inspector Fiscal, con los consiguientes riesgos en materia de integridad y gestión objetiva.
- La falta de criterios comunes y de instrumentos para enfrentar la fiscalización y la evaluación integral de la industria.
- La inexistencia de información unificada para la fiscalización de los contratos, que permitiera conocer y actualizar el inventario de las obras, sus exigencias y cumplimientos, así como entregar información a los distintos usuarios de la industria de la infraestructura y a la ciudadanía en general y a quienes ejercen el control del cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En el cuadro 8.1 se resumen los principales problemas detectados en 2006 en relación con el rol de fiscalización en el MOP, además de las propuestas que se formularon y que constituyen los pilares del nuevo modelo de fiscalización de las obras públicas.

**Cuadro 8.1**
Diagnóstico y propuestas en materia de fiscalización de obras públicas

| | Situación actual | Situación propuesta | Conceptos clave |
|---|---|---|---|
| **Objeto de la fiscalización** | - Fiscalización de insumos, procesos y procedimientos. | - **Fiscalización de resultados** | **Calidad del servicio** |
| **Manejo de la información** | - Inexistencia de un sistema único de información.<br>- Uso de distintas fuentes.<br>- Falta de normalización.<br>- Inexistencia de un inventario único y de una base documental confiable. | - Manejo de la **información como factor clave** en los equilibrios del negocio.<br>- **Base de datos única.**<br>- Base interoperable a través de documentos electrónicos y protocolos de información específicos para cada grupo de interés: MOP, operador, IF, usuarios, etc. | **Base de datos única**<br>**Interoperabilidad** |
| **Verificación del cumplimiento contractual** | - Estándares insuficientes y en algunos casos faltos de objetividad (criterio de la IF).<br>- Dificultad para determinar incumplimientos y en algunos casos imposibilidad de hacerlo. | - **Estándares de servicio suficientes** y siempre objetivos.<br>- Mejoramiento de los contratos de concesión para la fiscalización y aplicación de sanciones. | **Estándares explícitos**<br>**Mejoramiento de contratos** |
| **Inspección Fiscal (IF)** | - Falta de respaldo en un sistema de información confiable.<br>- La responsabilidad recae toda en el IF y no puede verificarse la información que recibe.<br>- Dificultades para prevenir situaciones de riesgo. | - Información proveniente del **sistema de autocontrol del operador**, en formatos establecidos.<br>- IF enfocado en la inspección selectiva del proyecto, **el análisis de riesgos y la aplicación de sanciones.** | **Autocontrol**<br>**Inspección selectiva**<br>**Análisis del riesgo** |

*Continúa*

**Cuadro 8.1**
Diagnóstico y propuestas en materia de fiscalización de obras públicas *(continuación)*

| | Situación actual | Situación propuesta | Conceptos clave |
|---|---|---|---|
| **Evaluación de la calidad del servicio** | - Escasos ejercicios de evaluación, más allá de la verificación de los cumplimientos contractuales. | - **Plataforma de evaluación permanente,** con énfasis en la mirada integral del negocio, más allá de los contratos específicos. Énfasis en el análisis de satisfacción: ciclo de calidad. | ***Ranking***<br>**Establecer puntos de referencia**<br>**Mejora continua**<br>**Satisfacción del usuario** |
| **Rol del usuario** | - Inexistencia de una política referente al rol de los usuarios en las OO.PP. en la fase de explotación.<br>- Los reclamos de los usuarios no se sistematizan ni se vinculan a la gestón de los proyectos. | - **El usuario es parte del negocio** y tiene sus derechos y deberes. Su opinión es relevante para evaluar la calidad y la gestión de los proyectos. | **Usuario protagonista** |

## El modelo de fiscalización de obras públicas

Para el modelo de fiscalización desarrollado se consideraron los siguientes componentes:

**La Inspección Fiscal.** Como contraparte del MOP en los contratos, es responsable de verificar el cumplimiento de las exigencias contractuales en los campos técnico, financiero y administrativo, para lo cual cuenta con una asesoría externa de apoyo a esta función y tiene como una de sus fuentes la información estadística, técnica y de servicio que entrega el operador según las exigencias establecidas en los contratos.

**El Sistema de Fiscalización.** Desarrollado a través de una plataforma Web, permite contar con una base de datos interoperable sobre los contratos en explotación, que contempla el registro y la revisión del inventario de los elementos de las obras, de los servicios, y las inspecciones selectivas realizadas por la Inspección Fiscal en base a los registros estandarizados. Además, el sistema mide un conjunto de indicadores de gestión previamente definidos que entregan información oportuna, a través de reportes sobre la operación de los contratos, los que son de interés para la Inspección Fiscal, el Ministerio, los operadores, los usuarios y la ciudadanía.

La implementación de este sistema se inició con los contratos de las obras viales, de aeropuertos y corredores de transporte público urbanos concesionadas que se encontraban en etapa de operación u explotación. Esta decisión se tomó de acuerdo con el volumen de recursos que se habían invertido en los últimos años a través del Sistema de Concesiones, la necesidad que existía de incorporar mejoras en el servicio en

varios de los proyectos existentes y la proximidad del plazo de término de muchas de estas concesiones, sumada al posterior proceso de relicitación que habría de realizarse.

El Sistema de Fiscalización contempló el desarrollo de herramientas informáticas de apoyo a la Inspección Fiscal de Obras y la redefinición de los procesos de recolección, verificación y análisis de la información, con el propósito de favorecer la detección oportuna de problemas de modo que se pueda actuar de manera preventiva antes de producirse incumplimientos contractuales, y además de establecer prioridades frente a situaciones de emergencia que ponen en riesgo la calidad del servicio a los usuarios.

La información generada a través del Sistema de Fiscalización se traduce en indicadores internos de gestión que permiten evaluar el cumplimiento de cada una de las obligaciones contractuales, así como también el desempeño de la industria de la infraestructura pública a través del establecimiento de puntos de referencia (*benchmarking*), con lo cual se fortalece el rol fiscalizador y regulador del Ministerio.

La aplicación de este Sistema de Fiscalización trajo como resultado mejoras sustantivas en la gestión técnica, financiera y de calidad del servicio en las obras concesionadas, al clarificarse y explicitarse los roles que debían cumplir los distintos actores que intervienen en la infraestructura y al definirse las exigencias de cumplimiento que era necesario incorporar en los contratos. Esto ha permitido contar con una mejor calidad de información para aplicar sanciones y multas en caso de incumplimientos, para enfrentar procesos de negociación en el caso de haber modificaciones en los contratos y para la mejora continua de las obras.

**La evaluación de la satisfacción de los usuarios.** Este componente del Modelo de Fiscalización de Obras Públicas contempló la construcción de modelos de evaluación de satisfacción de usuarios específicos para cada una de las siguientes tipologías de obras concesionadas: viales urbanas, viales interurbanas, aeropuertos y proyectos de conectividad en zonas aisladas. Con el desarrollo de estos modelos, de tipo cuantitativo-predictivo, ha sido posible conocer las variables que más determinan la satisfacción de los usuarios por tipo de obra, con sus respectivos peso específico o ponderadores, a partir de lo cual se evaluaron los principales proyectos y contratos que actualmente se encuentran en etapa de explotación. A la fecha se cuenta con resultados sobre la evaluación de calidad percibida para cada variable y de satisfacción global por contrato.

Con la implementación de este modelo de Fiscalización de la Obra Pública ha sido posible optimizar la labor de control, seguimiento y evaluación de los contratos y a partir de allí, adoptar decisiones oportunas ante situaciones de riesgo de incumplimiento, y aplicar sanciones cuando correspondiere.

Por otra parte, con la información obtenida se han podido introducir mejoras en las bases de licitación de nuevos proyectos, donde se incorporaron indicadores y estándares de servicio objetivos, lo que ha permitido perfeccionar los procedimientos para la aplicación de sanciones o multas. Asimismo, se han definido las obligaciones de los operadores respecto del inventario de bienes, obras y servicios, así como la actualización periódica de dichos inventarios, entre otras cuestiones.

En cuanto a la fiscalización, se implementaron procedimientos estandarizados para definir muestras válidas y representativas con el objeto de realizar la fiscalización selectiva en el terreno; se estandarizaron los procedimientos para el registro, el análisis y la gestión de los reclamos y consultas de los usuarios; y se realizaron aportes para reorientar el rol de las Asesorías a la Inspección Fiscal de Explotación, lo que se tradujo en un nuevo modelo de contrato.

A partir de los resultados de las evaluaciones de satisfacción de los usuarios, se definieron planes de mejoras vinculadas a la operación de las obras y de los servicios, a fin de corregir los aspectos considerados deficientes, con lo cual se establecieron obligaciones para los operadores y para los inspectores fiscales de los contratos evaluados.

A nivel gubernamental, la información proporcionada por el Sistema ha sido incorporada en los distintos instrumentos de evaluación de desempeño y de control de gestión, tanto de los directivos y funcionarios responsables como de las direcciones ministeriales respectivas, en virtud de lo cual, en una primera etapa, se construyeron las bases de datos y se determinó la trazabilidad de estos últimos y, en una segunda etapa, se establecieron las metas de resultados y se realizaron su respectivo seguimiento y su evaluación.

## Proyecto Superintendencia de Obras Públicas

La iniciativa legal que ingresó en el Congreso Nacional a fines de 2007 se encuentra aún en su primer trámite legislativo, y es necesario destacar que al inicio del actual gobierno se le retiró el carácter de suma urgencia que tenía.

El diseño institucional de la Superintendencia de Obras Públicas se construye a partir de la necesidad de que exista una agencia regulatoria independiente, económicamente autónoma y técnicamente competente, con mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia que prevengan los favoritismos en la fiscalización y regulación. El proyecto se construye sobre la base de las siguientes ideas fuerza:

### 1. Exigir ciertos niveles de servicio.

El proyecto se funda en la obligación de que las obras públicas consideren cuáles son los niveles de servicio exigibles durante su etapa de explotación. Los nuevos proyectos de obras públicas concesionadas han ido incorporando cada vez más niveles de servicio exigibles durante su etapa de explotación, situación que también ha comenzado a establecerse para las obras que administra directamente el MOP. Esta nueva exigencia constituye una innovación esencial, que surge de la idea de satisfacer la necesidad ciudadana de contar con obras públicas que presten sostenidamente los servicios para los que fueron construidas.

### 2. Responder a las necesidades del usuario.

La existencia de ciertos niveles explícitos de servicio en las obras permitirá que los usuarios puedan exigir la prestación de un servicio de calidad. Para que los usuarios puedan ejercer este derecho, es indispensable que conozcan en detalle lo que pueden y deben exigir al utilizar las obras públicas. Por eso, el proyecto de ley contiene mecanismos que permitirán proporcionar toda la información necesaria, además de fiscalizar y supervisar el adecuado cumplimiento de estas obligaciones por parte del prestador y del Ministerio. Como contrapartida del reconocimiento del derecho de los usuarios a exigir los niveles de servicio de una obra pública, es importante destacar que la protección del patrimonio es una obligación de todos; por eso, se establece que los usuarios y la ciudadanía tienen el deber de usar las obras de acuerdo con las normas establecidas y evitar comportamientos que puedan dañarlas.

### 3. Asegurar el cumplimiento del nivel de servicio.

Como las obras públicas deben prestar un nivel de servicio adecuado, y dados los altos costos que su control impone a los usuarios, la responsable de dicha función sería la Superintendencia de Obras Públicas. Este nuevo organismo se encargaría de asegurar el cumplimiento de los niveles de servicio que la obra pública debe mantener durante su etapa de explotación. Para lograr este objetivo, la Superintendencia tendría como principal función la fiscalización de los concesionarios y del MOP, en lo atinente al cumplimiento de aquellos niveles expresamente comprometidos. La creación de la Superintendencia impone la separación de dos roles: el de explotación de la obra pública, que queda radicado en el MOP y el de fiscalización de los niveles de calidad explícitos, que queda radicado en la Superintendencia. En este sentido, la fiscalización de la calidad del servicio constituye un cambio de paradigma de primordial importancia.

## Objetivos de la Superintendencia

En primer lugar, la Superintendencia deberá asegurar que los niveles de servicio que presten las obras públicas a los usuarios durante su fase de explotación sean los establecidos en los contratos o en los instrumentos respectivos.

Del mismo modo, corresponderá a la Superintendencia promover y cautelar el respeto a los derechos tanto de los usuarios de las obras públicas como de quienes se vean afectados por ellas.

Finalmente, la Superintendencia velará por que la información relevante sea de fácil acceso y que esté disponible de forma veraz, oportuna y actualizada.

## Funciones de la Superintendencia

### 1. Fiscalización de la calidad de servicio.

La Superintendencia representa un sistema autónomo de fiscalización y constituye un paso importante en la modernización del sector. El modelo propuesto separa la fiscalización de los niveles de servicio de la fiscalización del contrato, en la etapa de explotación. De esta forma, se busca contraponer los intereses de las unidades ejecutoras, de los concesionarios y de los contratistas, con los de un ente autónomo que vela por el cumplimiento de los niveles de servicio, con lo cual se genera un sistema de frenos y contrapesos (*check and balance*).

### 2. Protección de los usuarios y afectados.

En relación con los usuarios, la Superintendencia de Obras Públicas debe velar por el respeto de sus derechos, así como también por los de la ciudadanía en general. De esta forma, se le asigna la facultad de resolver las denuncias que le formulen los particulares sobre eventuales incumplimientos en cuanto a los niveles de servicio comprometidos para una obra pública. Comprobado aquel incumplimiento, se aplicarán las sanciones previstas por la presente ley. También, corresponderá que la Superintendencia resuelva los reclamos que le formulen los usuarios de las obras públicas, o la comunidad, cuando sientan afectados sus derechos o intereses legítimos, por causa de actos u omisiones ejecutados por entidades públicas o privadas a cargo de la explotación de una obra pública.

### 3. Transparencia y generación de información.

El proyecto de ley establece la obligación de los sujetos fiscalizados de entregar la información que les sea requerida y por los medios que determine la Superintendencia, para el desarrollo de sus funciones. Estas disposiciones son producto de la convicción de que el mejor aliado de la fiscalización es un flujo abundante de información hacia los usuarios, la ciudadanía y los mercados. Por ello, junto con las obligaciones de los prestadores, también se establecen funciones específicas de la propia Superintendencia, destinadas a producir información general y analítica, así como para su publicidad y difusión.

De acuerdo con el rol central que en este proyecto tienen los usuarios, se establece que las empresas y los organismos encargados de explotar las obras públicas deben desarrollar –según la normativa instaurada por la Superintendencia– estudios de la percepción del usuario con respecto a la calidad del servicio de las obras en explotación, y difundir sus resultados. Sobre esa base, la Superintendencia deberá elaborar un *ranking* de satisfacción de los usuarios respecto de las obras públicas en explotación más relevantes.

En términos de la generación de información, también se contempla que anualmente la Superintendencia realice un informe dirigido al Presidente de la República y a la Cámara de Diputados, donde consigne el

desempeño que hayan tenido los prestadores –privados y públicos– en las áreas sujetas a su fiscalización. De esta forma, el proyecto contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas pública (*accountability*) de la gestión de los prestadores.

En el proyecto se ha previsto que la totalidad de los informes emitidos por la Superintendencia sea publicada en su página Web, con lo cual se propiciaría la transparencia del sector. En este mismo sentido, se introduce una norma tendiente a regular el cabildeo (*lobby*).

## 4. Regulación económica de las obras concesionadas y otros contratos.

Se asigna a la Superintendencia de Obras Públicas un rol en la regulación económica de las obras concesionadas, como una forma de perfeccionar los procedimientos de modificación de contratos cuando no es posible aplicar el mecanismo competitivo de la licitación. Se espera así perfeccionar los procedimientos de modificación de los contratos de concesión, incorporando una perspectiva técnica, especializada e independiente para contribuir a fortalecer la concesión de obras públicas que tanto ha aportado al desarrollo de la infraestructura en el país, y para ello se proponen las siguientes funciones:

- Informar a las autoridades respecto del impacto de la modificación de los contratos –tratándose de obras concesionadas– en: i) los niveles de servicio originalmente comprometidos, ii) la valoración de las inversiones por realizar y iii) el respeto de la proporcionalidad de las prestaciones económicas mutuas acordadas y de las estructuras y los niveles tarifarios previstos. Además, informar al Ministerio sobre los ajustes tarifarios o de cualquier naturaleza que corresponda efectuar a las condiciones establecidas en los contratos, especialmente si se corresponden con los mecanismos, procedimientos y factores originalmente pactados. Todo lo anterior configura un marco que evita que se realicen modificaciones injustificadas en los términos de la concesión ganada por la empresa del sector privado durante la ejecución del contrato.

- La Superintendencia desarrollaría estudios de mejores prácticas, estableciendo un punto de referencia en la formulación de las bases para las licitaciones, renegociaciones, estructuras de costos de obras públicas y mecanismos de protección a los usuarios, entre otros ítems. La posibilidad de efectuar comparaciones entre las cuestiones antes presentadas y que estas se hagan públicas contribuye a proveer información indispensable para la toma de decisiones, con lo cual el mercado se vuelve más transparente y los mecanismos de adjudicación se hacen más eficientes.

- Informar acerca de las bases de licitación y del reglamento de servicio de la obra.

- Pronunciarse respecto de las bases de licitación de contratos de conservación u operación de obras públicas y sobre sus modificaciones, cuando existan exigencias asociadas al cumplimiento de determinados niveles de servicio, aunque no se rijan por la ley de concesiones.

## 5. Aplicación de sanciones.

Se propone un régimen de sanciones que podría aplicar la Superintendencia de Obras Públicas en el cumplimiento de sus funciones. A estos efectos, podría aplicar sanciones a las personas naturales o jurídicas sujetas a su fiscalización, por el incumplimiento o la infracción de lo establecido en la ley, en su reglamento, en sus órdenes e instrucciones, y en los demás instrumentos cuya fiscalización le corresponda. Es importante destacar que, paralelamente a la definición del proyecto de ley, se trabajó en las bases conceptuales, procedimentales y organizacionales que permitirán su rápida implementación para cuando el proyecto sea aprobado.

## Demanda de información en el sector de infraestructura pública

La demanda de información en materia de infraestructura pública va en aumento, debido al impacto que generan estas obras en el desarrollo territorial y productivo del país. A esto hay que agregar el interés que la infraestructura pública suscita en la ciudadanía, y en especial en los usuarios de las obras públicas concesionadas, quienes deben pagar una tarifa por el uso de las mismas, situación que en los últimos 20 años se ha incrementado considerablemente con la consolidación de este sistema en Chile.

Por otra parte, existen factores que obligan al Estado a responder a la ciudadanía garantizando una gestión eficiente, eficaz, de calidad y con acceso oportuno a la información.

Por lo anterior, en 2008 el MOP definió una política de relación ciudadana que fortalece la participación activa de la comunidad en las distintas etapas de vida de los proyectos, a través de la implementación de diferentes estrategias e instrumentos, como condición clave en el proceso de modernización del Estado y de profundización de la democracia. En este contexto, el MOP ha reconocido la relevancia de establecer relaciones receptivas y gestionar adecuadamente los requerimientos y compromisos que recibe y adquiere de todas las partes interesadas durante el ciclo de vida de un plan, programa o proyecto de inversión. El criterio para determinar a los usuarios se basa en un enfoque de actores relevantes:

- **Actores de la comunidad:** este concepto abarca la ciudadanía, los usuarios, los beneficiarios y los afectados por las acciones del MOP, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), funcionales y territoriales, tanto formales como informales.
- **Actores privados:** este concepto se refiere a los sectores productivos y a las organizaciones que representan sus intereses, como los prestadores de servicios, las empresas y sociedades extranjeras, las universidades, los centros de formación técnica, etc.
- **Actores públicos:** en este caso se consideran los municipios y todos los entes del Estado, incluidos los propios servicios del MOP, que intervienen en la provisión de un servicio o producto.
- **Actores políticos:** abarca a los representantes formales de la ciudadanía en razón del sistema democrático, como los parlamentarios.
- **Organismos internacionales.**

La metodología para definir e identificar a estos actores se encuentra en el Manual de Participación Ciudadana del Ministerio, en el que se explican los lineamientos y métodos para establecer los procesos de consulta y participación ciudadana con la comunidad durante el desarrollo de un plan, programa o proyecto de inversión en infraestructura. Esta metodología determina la forma en que se debe abordar la participación, tomando en cuenta la escala de trabajo, la tipología de los actores, el grado de incertidumbre, y el tipo de información. Mientras más alto sea el nivel de decisión (de una política, un plan o un programa), más agregada será la información, menor la escala de trabajo y mayores las incertidumbres. Cuando se trata de proyectos, la escala de trabajo es local, la información es específica y las incertidumbres son menores.

Por otra parte, se definió una estrategia de relación del Ministerio con sus clientes y usuarios, en la cual se estableció una visión integral para los ámbitos de atención ciudadana, que apunta a mejorar los procesos vinculados a la gestión de la información con el fin de conocer mejor a los clientes y usuarios, analizar sus necesidades con mayor precisión, fortalecer los servicios más demandados e incluir de manera pertinente y oportuna los requerimientos que se capturan mediante los diversos canales de comunicación, en función de la definición de planes, programas, proyectos y normas. Esto contempla la adecuación de los actuales procesos del sistema de atención ciudadana bajo la norma internacional ISO 9001:2000.

Además, para facilitar la difusión de información se implementó un portal Web institucional, que cumple con las demandas y exigencias que Chile ha definido en materia de transparencia y confiabilidad de la información, desafíos establecidos para todo el sector público a través de la Ley Nro. 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, que entró en vigencia en 2009. A partir de la puesta en marcha de esta ley, fue necesario fortalecer en el Ministerio las áreas de atención ciudadana y todos los procesos que permiten responder a las exigencias de transparencia activa y de acceso a la información pública.

## Principales resultados obtenidos en Chile en la implementación del enfoque del servicio en la infraestructura y en el Sistema de Fiscalización de Obras Públicas

Como consecuencia del trabajo realizado por el MOP para orientar su gestión hacia la prestación de servicios que satisfagan las necesidades de los usuarios y de la ciudadanía, se han realizado una serie de iniciativas que permiten instalar este nuevo enfoque.

### 1. Modificación de la Ley de Concesiones.

En esta ley se incorporó como obligación del concesionario el cumplimiento de los niveles exigidos de servicio y de los estándares técnicos durante toda la vigencia del contrato. En la tramitación del proyecto de ley se presentaron dificultades por cuanto el esfuerzo institucional se centró en el cambio de paradigma en relación con el sentido de las concesiones y no en la ejecución de los proyectos, lo que llevó a una virtual paralización del proceso de concesiones entre 2006 y 2008.

Para cumplir con este propósito, se requería la introducción de otros perfeccionamientos, a la luz de la experiencia acumulada, a objeto de aumentar la transparencia de los contratos, resguardar las condiciones de libre competencia y equidad en la adjudicación de los mismos y hacer posible que el Estado, por medio del MOP, contase con herramientas suficientes para garantizar el adecuado cumplimiento de sus funciones y deberes. Con todo ello, se busca que los proyectos concesionados presten a los usuarios un servicio adecuado, que tenga el menor impacto posible en el presupuesto fiscal y una tarifa eficiente.

Junto con lo anterior, y dado que el mecanismo de resolución de controversias consagrado en la legislación adolecía de ciertas deficiencias, se introdujeron algunos ajustes a fin de garantizar la adecuada y pronta solución de los conflictos jurídicos que pudieran tener lugar durante la concesión, resguardando con ello el normal avance de las obras y el bienestar social.

### 2. Definición e implementación de estándares y niveles de servicio.

En relación con la tarea de identificar los servicios por prestar según el tipo de obra, con sus respectivos atributos de calidad, indicadores y estándares de servicio, a la fecha se cuenta con una propuesta para las nueve tipologías siguientes: aeropuertos, edificación pública, obras viales urbanas e interurbanas, conservación de caminos pavimentados, aguas lluvias, hospitales, infraestructura para la pesca artesanal, proyectos de conectividad marítima, lacustre o fluvial, y agua potable rural. Estas propuestas se han ido incorporando paulatinamente en licitaciones de nuevos proyectos.

### 3. Fiscalización de contratos de concesión.

Se crea el sistema de gestión para la fiscalización de contratos de obras públicas en etapa de explotación, con una implementación gradual en obras concesionadas viales interurbanas, urbanas, corredores de transporte público y terminales aeroportuarias, en virtud de lo cual se obtienen los siguientes resultados:

- De un total de 59 contratos de concesiones, se están fiscalizando 37 a través del sistema (20 viales interurbanos, seis viales urbanos, dos corredores de transporte público y nueve aeropuertos) y, a partir de allí, se están generando más de 100 reportes para diferentes usos. Cabe destacar que esta misma metodología está siendo desarrollada para la gestión e inspección de los 1.700 sistemas de agua potable rural del país.
- El seguimiento oportuno de la gestión de contratos permitió que tan sólo en 2009 se cobraran 43 multas por incumplimiento, por un total de US$770.000, y que se detectaran otras 576 multas por un monto de US$5.660.000.
- Además, esta plataforma se utilizó como sistema de información para el catastro de las emergencias asociadas al terremoto ocurrido en Chile en febrero de 2010, de modo que se pudo responder y atender esta situación de forma más oportuna y eficiente.

### 4. Sistema de evaluación de la satisfacción de los usuarios de obras públicas.

Durante 2009 y 2010 se realizaron estudios de evaluación de la calidad de los servicios percibida y de satisfacción de los usuarios de los principales proyectos de obras concesionadas. Como ejemplo, algunos de los principales resultados obtenidos en la primera evaluación de obras viales fueron los siguientes:

- La seguridad es el principal valor o condición que relevan los usuarios, con un 64% en carreteras concesionadas, un 40% en autopistas urbanas concesionadas y un 78% en el caso de los usuarios de carreteras no concesionadas.
- El tiempo de viaje sólo resulta el valor más importante para los usuarios de autopistas urbanas (44,5%).
- Las autopistas urbanas, en general, son las obras más apreciadas; en segundo lugar se ubican las carreteras interurbanas concesionadas y, por último, con bastante rezago, las carreteras interurbanas no concesionadas.
- En las carreteras interurbanas los atributos evaluados más negativamente se relacionan con la seguridad vial, como cercos que impiden el paso de personas y animales en la vía, iluminación deficiente, falta de barreras de contención laterales y centrales, etcétera.

## Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Las políticas públicas que se implementen en materia de transparencia y fiscalización, tanto a nivel global como sectorial, deben ser asumidas como políticas de Estado, y por lo tanto deben contar con el consenso y el compromiso de la sociedad en su conjunto y con el apoyo de todos los sectores políticos para que se continúe con su aplicación a través de los gobiernos que se sucedan.

A la luz del caso chileno, en el diseño y la implementación de programas de mejoramiento institucional que impliquen cambios profundos en la forma de llevar adelante la gestión en los servicios públicos, hay que considerar como uno de los principales factores de riesgo la posibilidad de que haya cambios en la conducción política y/o técnica de las instituciones o del programa, por cuanto en esos casos se corre el riesgo de que se sufran modificaciones en los enfoques y en las prioridades para atender la problemática planteada.

Como factor de éxito en el desarrollo del Programa de Fortalecimiento Institucional de Chile y en la incorporación de mecanismos de transparencia y control en el sector de infraestructura, se debe mencionar la creación de una unidad altamente especializada, profesionalmente fuerte y organizacionalmente comprometida, lo que demostró ser un elemento fundamental para obtener importantes avances y logros.

Además, la incorporación de metas específicas de cumplimiento en los instrumentos gubernamentales de evaluación del desempeño y de control de gestión de los organismos institucionales puede ayudar a garantizar su continuidad. Junto con ello, es importante establecer componentes que impliquen logros por etapas y plazos asociados, cuyos resultados se puedan visualizar tempranamente en los avances de la hoja de ruta planificada.

Asimismo, en materia de recursos humanos resulta indispensable incorporar un acompañamiento de especialistas en el proceso de transformación institucional, considerando una fuerte estrategia de gestión del cambio, tanto para ayudar a minimizar las barreras naturales que siempre surgen dentro de la organización como para difundir los avances, logros y resultados y darlos a conocer a los distintos actores involucrados, comprometiéndolos en el proceso.

Por último, un factor clave en el caso chileno fue contar con la participación y el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial y del BID, instituciones que se constituyeron en socios estratégicos del proceso de modernización del MOP, puesto que los compromisos contraídos por el Estado de Chile con dichos organismos garantizaron la sostenibilidad de la asignación del presupuesto por parte del Ministerio de Hacienda.

Uno de principales desafíos que hay que considerar es que se debe contar con la voluntad política de las autoridades del gobierno para seguir avanzando en la concreción del proyecto de Fortalecimiento Institucional del MOP, con la asignación de los recursos técnicos, humanos y financieros que permitan continuar aplicando las herramientas creadas a fin de avanzar en la consolidación de los instrumentos regulatorios del sistema de contratación y fiscalización de las obras públicas, y para contar con un sistema integral que asegure una mayor transparencia y un mejor control en el sector.

Otro gran desafío pendiente es la creación de la Superintendencia de Obras Públicas, para lo cual hay que convencer a los representantes del MOP y de Hacienda, a fin de comprometerlos en la necesidad de abordar las actuales falencias que se mantienen en los ámbitos de la regulación, de la fiscalización y de la información acerca de las obras públicas, principalmente en el caso de las concesionadas. Los actuales mecanismos para la transparencia del sector son insuficientes, ya que no alcanzan a constituir un sistema, el que recién se verá completo cuando se apruebe el proyecto de ley y se implemente su institucionalización.

## Bibliografía

Castro Fernández, R. et al. 2009. *Concesiones: agenda para 2020.* Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo.

MOP (Ministerio de Obras Públicas de Chile). 2010. *Programa de concesiones 2009-2010.* Santiago de Chile: MOP.

PARTE 3

**Reflexiones finales** 185
Nicolás Dassen, Juanita Riaño y Juan Cruz Vieyra

**El objetivo principal** de esta publicación ha sido dar algunas ideas de qué es lo que hemos aprendido tras la implementación de estas **políticas de transparencia focalizada** en los países latinoamericanos.

# Reflexiones finales

Nicolás Dassen, Juanita Riaño y Juan Cruz Vieyra

El creciente empoderamiento y la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público, en gran medida impulsados por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), ha abierto canales importantes para entender la transparencia como herramienta de política pública a través de la cual se puede mejorar la calidad y eficiencia de los servicios que se brindan. El objetivo principal de esta publicación ha sido dar algunas ideas de qué es lo que hemos aprendido tras la implementación de estas políticas de transparencia focalizada en los países latinoamericanos.

Para ello, los autores de los distintos capítulos han compartido las valiosas experiencias llevadas a cabo en seis países de la región, tocando temas como la asignación de los subsidios al sector privado, el control y monitoreo del gasto público, la transparencia en las industrias extractivas, el lavado de dinero, la asignación de créditos para la vivienda, y la transparencia en proyectos de infraestructura. Nuestro objetivo en estas reflexiones finales no es repetir las conclusiones de cada uno de los capítulos, sino plantear algunos temas transversales que se pueden aportar a la agenda de gobiernos y organismos de apoyo a nivel regional en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Las iniciativas de seis países, presentadas en la segunda parte, constituyen sólo algunas de las acciones para promover la transparencia que el Fondo de Transparencia viene apoyando en la región. De allí, consideramos que es posible extraer algunas lecciones que los lectores pueden encontrar relevantes. Para ello, en primer lugar, recordemos quiénes son los usuarios de la información y cuáles las entidades objetivo en el marco de las iniciativas de transparencia focalizada en cada caso (véase el cuadro).

**Iniciativas de transparencia focalizada:**
usuarios de la información y entidades objetivo, por países estudiados

| País | Usuarios | Entidades objetivo |
|---|---|---|
| **Argentina** | Ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y organismos de control. | Secretaría de Transporte, Secretaría de Energía, Oficina Nacional de Presupuesto, Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Control Interno. |
| **Brasil** | Funcionarios del gobierno federal. | Ministerios y secretarías del gobierno federal. |

*Continúa*

**Iniciativas de transparencia focalizada:**
usuarios de la información y entidades objetivo, por países estudiados *(continuación)*

| País | Usuarios | Entidades objetivo |
|---|---|---|
| **Chile** | Ciudadanos, organismos de control y organizaciones de la sociedad civil. | Ministerio de Obras Públicas y empresas del sector privado. |
| **Colombia** | Ciudadanos, gobiernos locales, empresas del sector privado y organismos de control. | Fondo Nacional del Ahorro. |
| **Ecuador** | Ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y organismos de control. | Empresas del sector privado, Ministerio de Energías no Renovables, Ministerio de Minas y Petróleos, empresas petroleras del sector público y privado, algunos gobiernos municipales. |
| **Guatemala** | Superintendencia de Bancos, en particular la Intendencia de Verificación Especial (IVE). | Entidades financieras y Asociaciones y Profesiones no Financieras Designadas. |

En segundo lugar, tomando en cuenta el modelo de transparencia focalizada descrito en el capítulo 1, enumeraremos algunos elementos que podrían orientar la implementación actual y enriquecer el diseño y la implementación de futuras políticas de transparencia focalizada en la región.

**1. El éxito de las políticas de transparencia focalizada empieza con una adecuada definición del objetivo que la política busca subsanar.** La transparencia focalizada pretende crear incentivos para que se suministre información a un grupo de usuarios a fin de que estos puedan tomar decisiones informadas. Por lo tanto, para que las políticas de transparencia focalizada tengan valor agregado en el mejoramiento de las políticas públicas, deben partir de una adecuada identificación de los riesgos que se desea reducir o mitigar, así como de las capacidades de los usuarios de información.

Para ilustrar la importancia de este punto, podemos utilizar el caso brasileño expuesto en el capítulo 4. En este caso, la Controladoria-Geral da União (CGU) de Brasil identificó que la falta de análisis de la información sobre el gasto público a nivel federal generaba riesgos de corrupción y malversación de los fondos públicos. Este diagnóstico llevó a esta agencia a adoptar una política de transparencia focalizada que se concentró en desarrollar una herramienta (el Observatorio del Gasto Público) que permitiera al gobierno fortalecer la eficiencia de las actividades de auditoría y que, al mismo tiempo, proveyera a los gestores públicos información que los ayudara a evitar vulnerabilidades y riesgos.

Si la CGU no hubiese identificado correctamente el propósito de la política que se instrumentó a través del Observatorio del Gasto Público, se podría haber concentrado, por ejemplo, en solicitar más información a las entidades correspondientes, y este mayor flujo de información, en lugar de reducir los riesgos identificados, habría podido incluso aumentarlos al socavar el apoyo de las dependencias del gobierno federal hacia el órgano de control interno, el cual si bien cumple funciones de supervisión y auditoría, es visto cada vez más como un asesor técnico en la búsqueda de soluciones que ayuden a mitigar riesgos.

**2. La comunicación durante el proceso de implementación de la política de transparencia focalizada es un elemento primordial para su éxito y sostenibilidad.** El suceso o fracaso de las políticas de transparencia focalizada está estrechamente relacionado, por un lado, con la percepción de los usuarios sobre el impacto que la información acerca de las políticas en cuestión pueda tener para la toma de decisiones, y por el otro, con la percepción de las entidades objetivo sobre los beneficios que para ellos pueda traer el mayor y mejor flujo de información. Por eso, comunicar o socializar abiertamente las bondades de la información que proveen las políticas de transparencia focalizada contribuye a crear un círculo virtuoso que simplifica la coordinación entre los usuarios así como también favorece la sostenibilidad de la política en el tiempo.

Para ilustrar la importancia de la comunicación podemos mencionar el caso chileno y el caso ecuatoriano expuestos en esta publicación. En Ecuador, los seminarios y sesiones de socialización y validación en los que se presentaron los nuevos estándares de transparencia para la industria extractiva ayudaron a que cambiaran las percepciones de los diversos usuarios de la información, de tal manera que estos reconocieron que la mayor y mejor disponibilidad de información podría beneficiarlos directamente al reducir los mensajes contradictorios que existían. En cuanto al caso chileno, la mayor información proveniente del Sistema de Fiscalización de Obras Públicas permitió que el sector privado, que es uno de los usuarios de la información en esta iniciativa, pudiera tomar decisiones de manera informada, lo cual contribuye a un mercado más transparente y a que los mecanismos de adjudicación de las obras de infraestructura sean más competitivos.

**3. La coordinación entre los actores involucrados en el proceso de generación y uso de la información es uno de los grandes retos de las políticas de transparencia focalizada.** La existencia de múltiples actores en el ciclo de la política de transparencia focalizada (sean usuarios o proveedores de la información) hace que el cambio exitoso en el comportamiento, que soluciona la asimetría inicial de información, esté estrechamente ligado a la existencia de mecanismos de coordinación entre los actores involucrados. En otras palabras: la información que se pone en el dominio público como resultado de una política de transparencia focalizada sólo será útil para lograr un objetivo de política pública si los usuarios de la información deciden cambiar colectivamente su proceso de toma de decisiones. Como contrapunto, en el caso en que haya más de una entidad objetivo de la política, para que la generación de información sea la adecuada, es necesario que todas las partes que la producen lo hagan según los estándares apropiados, en la cantidad justa y por los medios adecuados.

El caso de Guatemala, presentado en el capítulo 6, nos permite aclarar mejor este punto. De acuerdo con lo expuesto, podemos concluir que en el ámbito de las regulaciones del lavado de activos, los cambios de conducta por parte del sector financiero y no financiero, "en tanto guardianes de la economía legal", dependerán, entre otros factores, de cómo cooperen entre ellos.

Si hay un grupo de entidades financieras que no cooperan y, por ende, no recolectan información valiosa sobre la identidad y actividad económica de sus clientes, ni reportan operaciones sospechosas a la Intendencia de Verificación Especial (IVE), esto atraerá a clientes "lavadores" de activos hacia ellas, creando un incentivo negativo para las entidades que desean cumplir con los requerimientos legales. En efecto, estas últimas pueden tomar el riesgo de no realizar preguntas "incómodas" a sus clientes y de no reportar operaciones sospechosas, pues el costo de oportunidad de hacerlo, teniendo en cuenta que los clientes lavadores van a otra ventanilla, es más grande que los beneficios. En el caso del lavado de dinero, un mecanismo implícito de coordinación que puede alinear los incentivos de los generadores de información es la percepción de que existe una unidad de inteligencia financiera (la IVE) con la capacidad de supervisión y un sistema de monitoreo eficiente, así como también con la capacidad para investigar y sancionar a quienes no cumplan con los requerimientos de información.

**4. Para lograr el cambio en la conducta de las entidades generadoras de información es importante contar con un sólido compromiso institucional.** Las políticas de acceso a la información y la transparencia focalizada generan costos tangibles e intangibles, principalmente para las entidades que deben proveer la información. Los primeros surgen de la labor de recolección –o del desarrollo, en algunos casos– y del procesamiento de los datos requeridos, así como del análisis y de la distribución, de acuerdo con parámetros y estándares que sean relevantes para los usuarios. Los segundos derivan de la necesidad de cambiar la cultura organizacional, pasando de la opacidad a la apertura al dar acceso a la información. Estos son costos hundidos para la entidad que provee la información, es decir, es necesario incurrir en ellos y no son recuperables; sin embargo, si existe apoyo institucional y este se comunica de manera proactiva, es posible que la entidad identifique ganancias a largo plazo que resulten en un beneficio neto, lo que contribuye al cambio de comportamiento, a la implementación de la política de transparencia focalizada y, en el largo plazo, a su sostenibilidad.

El caso brasileño puede servir para ilustrar esta idea. La información generada por el Observatorio del Gasto Público suscitó una respuesta institucional contundente que se manifestó en cambios en la conducta de la propia CGU y de diversas entidades del sector público, las cuales se beneficiaron de la información provista. Como se indica en el capítulo 4, un ejemplo concreto ha sido la adopción de una regulación referente a la utilización de tarjetas de crédito corporativas. Esta regulación fue el resultado de que el Observatorio identificara en el sistema vulnerabilidades que generaban riesgos de ineficiencias y corrupción, y su adopción por diversas instituciones estuvo en parte relacionada con el apoyo institucional que se le dio al Observatorio.

**5. En el ciclo de acción de las políticas de transparencia focalizada, la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil es un factor clave.** En las políticas de acceso a la información de primera generación se considera que el ciudadano es el usuario último de esta información. En cambio, como se mencionó en el capítulo 1, las políticas de transparencia focalizada definen a los usuarios de la información en un espectro más amplio, ya que pueden incluir, además de los ciudadanos, a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), a los sindicatos, a entidades públicas y a los medios de comunicación.

Es frecuente encontrar situaciones en las que, si bien los ciudadanos consideran relevante determinada información, perciben cierta opacidad y creen que esto les atañe directamente, pero por diversas razones, incluida la percepción de que sus esfuerzos no serán efectivos, sumada a los retos de coordinación antes mencionados, no la demandan. Es en entonces cuando las OSC pueden convertirse en un factor catalítico, identificando situaciones en las que la falta de información puede implicar un riesgo, promoviendo la transparencia focalizada como una solución para manejar el riesgo y actuando como entes coordinadores de los diversos intereses de los actores. Así mismo, pueden contribuir a cambiar la percepción de los ciudadanos y de las entidades a cargo de la difusión de información. Este último elemento ayuda a subsanar los problemas que genera el funcionamiento de los arreglos institucionales y constituye un respaldo para la sostenibilidad de las políticas de transparencia focalizada.

En el caso colombiano presentado en el capítulo 7, por ejemplo, fue una OSC, Transparencia por Colombia, la que en un contexto de cambio coyuntural –marcado por la llegada al poder de un nuevo gobierno– impulsó, en coordinación con el gobierno colombiano, una política de transparencia focalizada. Esa política estaba orientada a subsanar la falta de información en materia de vivienda, problema que Transparencia por Colombia identificó y que, según la organización, generaba riesgos de corrupción, ineficiencia y desigualdad.

La experiencia del Centro de Investigación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en Argentina, que se expone en el capítulo 3, también nos sirve para ilustrar la importancia de las OSC en el ciclo de política de la transparencia focalizada. En este caso, la política buscaba aumentar la rendición de cuentas en materia de subsidios al sector privado, específicamente en el sector de transporte, de productos agrícolas para alimentos de consumo masivo y del gas. Pese a que los cambios asociados a la política de transparencia focalizada pueden ser considerados como marginales, especialmente si se toma

en cuenta la respuesta institucional por parte de las entidades objetivo, CIPPEC logró interesar a otros usuarios, como los medios de comunicación, para que ellos continuaran con el esfuerzo de cambiar percepciones y conductas a fin de lograr una mayor transparencia y mejorar la rendición de cuentas.

Por último, sin perjuicio de los aprendizajes específicos que nos han dejado cada uno de los casos presentados en esta publicación, quisiéramos utilizar este espacio de reflexiones para plantear algunos temas adicionales –y también de carácter transversal– que pueden aportar información para la agenda de transparencia y/o ayudar a identificar algunos de los desafíos más importantes en la región.

## La efectividad de las políticas de transparencia y la importancia de medir sus resultados

Para lograr la efectividad en las políticas que a lo largo de estas páginas hemos denominado de transparencia focalizada, el BID toma en cuenta la voluntad y la capacidad de múltiples actores estratégicos que participan en distintos procesos para promover la transparencia en los países, incluidos el sector público, el sector privado y la sociedad civil. Cada uno de los casos presentados en la publicación nos demuestra que no basta con canalizar una determinada política a través de uno u otro actor, sino que es preciso identificar los incentivos y capacidades de oferentes y demandantes de información, y de gestores y destinatarios de las políticas de transparencia y acceso a la información.

Para ello, hay que analizar cuidadosamente las visiones, demandas, expectativas y capacidades que posee cada uno de los actores, y a su vez capacitarlos, construir o consolidar voluntades, y lograr acuerdos y compromisos tácitos o explícitos. El diseño, la aplicación y el monitoreo de las políticas de transparencia deben realizarse sobre la base de diagnósticos y puntos de partida que luego permitan la medición de los resultados de las intervenciones. Sin embargo, ¿cómo medimos la efectividad de las políticas de transparencia? En materia de esfuerzos de medición, en los últimos años la agenda de gobernabilidad pasó de considerar que no era factible tener indicadores a experimentar una explosión de ejercicios de medición,[1] a tal punto que cada vez que se estructura una iniciativa de transparencia, existe el riesgo de desarrollar una nueva métrica.

En este sentido, uno de los retos para las organizaciones y los gobiernos que se encuentren en la fase de diseño de una política de transparencia focalizada es evitar la trampa de generar indicadores como si estos fueran el objetivo último de la intervención, y no uno de los medios para alcanzar un cambio en el ciclo de política pública. Para evaluar el efecto de estas políticas es necesario contar con una combinación de indicadores que permitan entender los arreglos institucionales nacionales, y las fortalezas y debilidades de las instituciones públicas nacionales relevantes,[2] con indicadores que posibiliten evaluar aspectos específicos relacionados con la política en cuestión.[3]

---

[1] La cantidad de indicadores es tal que algunas organizaciones han empezado a construir un inventario de esfuerzos de medición. Véase, por ejemplo, el portal GAP creado por el Centro de Gobernabilidad Democrática del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (http://www.gaportal.org/) y el portal GATEway ideado y puesto en marcha por Transparencia Internacional (http://gateway.transparency.org).

[2] Ejemplos de estos ejercicios son el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm), el Reporte de Global Intengrity (http://www.globalintegrity.org/report), y el programa de Public Expenditure and Financial Accountability (http://www.pefa.org/dashboard).

[3] El monitoreo de acuerdo con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de las industrias extractivas en Ecuador, presentado en el capítulo 5 de esta publicación, es solo un ejemplo de este tipo de mediciones.

Esta combinación de indicadores puede considerarse como una integración vertical de información, puesto que analizan información pertinente al contexto nacional con información específica de un sector o una institución. La integración vertical de indicadores permite trazar un panorama amplio para entender el efecto de la transparencia focalizada en un contexto particular. En este sentido, es importante buscar el equilibrio adecuado de métricas que alimenten el diseño de la política y permitan su monitoreo y evaluación. No en todas las áreas de política la tarea de identificar y diseñar indicadores requiere el mismo esfuerzo. Por ejemplo, es posible que en lo que atañe a la transparencia en materia de educación y salud exista mayor información que en temas relativos al cambio climático, simplemente porque esta última agenda es más reciente. Esperaríamos que los compromisos adquiridos por muchos países en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) facilite la tarea, al aumentar el flujo de información disponible para los diversos actores.

Así, el análisis de iniciativas existentes permite tomar en cuenta algunos elementos que, en materia de medición, podrían ser considerados por los usuarios y proveedores de información. Primero, es importante empezar por establecer claramente cuál es la falla que se intenta solucionar en el sistema, cuáles son las necesidades del grupo de usuarios que se busca atender con la política, cuáles son los diferentes actores que intervienen en los procesos y cuáles los incentivos que tienen para divulgar o no la información. Segundo, una vez que se identifican estos elementos, es necesario establecer –teniendo en cuenta el ciclo de acción de la política pública– qué se quiere lograr con la medición y cómo se va a usar la información resultante para producir el cambio de comportamiento que se busca con la transparencia focalizada. Finalmente, vale la pena preguntarse si la medición en cuestión tiene un valor agregado o si existe ya la información necesaria para alcanzar los objetivos deseados. Este alto en el camino es relevante para el proceso, puesto que –como se ha discutido a lo largo de esta publicación– más información no implica mayor transparencia.

## Construir sobre cimientos sólidos: efectiva implementación de las leyes de acceso a la información, modernización de los archivos públicos y fomento de capacidades en los niveles subnacionales de gobierno

Pese a que esta publicación se ha concentrado en las políticas de acceso a la información de segunda generación o de transparencia focalizada, consideramos importante recordar que el debate sobre la implementación de iniciativas de acceso a la información de primera generación, entendidas como aquellas que buscan la sanción y el cumplimiento de las leyes de transparencia y acceso a la información, no está cerrado, particularmente en nuestra región. Los gobiernos y la sociedad civil de los países de América Latina y el Caribe (ALC) han demostrado un creciente interés en fomentar el derecho de acceso a la información, incorporándolo en los ordenamientos legales y, en algunos casos, creando organismos encargados de la supervisión y de que se haga efectivo el cumplimiento de las obligaciones correspondientes. En la última década, más de 10 países de la región han sancionado leyes de acceso a la información, en el entendimiento de que estas leyes constituyen piezas clave para que los usuarios de información cuenten con un amparo ante las jurisdicciones que existen para defender este derecho.

Sin embargo, la *efectiva implementación de estas leyes* sigue siendo uno de los mayores retos de la región (Baena y Vieyra, 2011). Existen aspectos clave sobre los cuales los países en cuestión tienen mucho trabajo por delante, por ejemplo: la definición y aplicación de conceptos como el de transparencia activa; el funcionamiento óptimo de los organismos que supervisan el cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información; la aplicación de sanciones en caso de infracción a estas normas; el dictado de instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos

de la administración del Estado (y el requerir que estos ajusten sus procedimientos y sistemas de atención al público a dicha legislación), y la resolución de los reclamos por denegación de acceso a la información.

Además, existen algunas condiciones necesarias para la promoción de la transparencia en la función pública que impactan directamente en la implementación efectiva de las leyes de acceso a la información. Si bien en este espacio no pretendemos dar una mirada que abarque la totalidad de estas condiciones, nos permitimos llamar la atención sobre dos condiciones que consideramos centrales en el marco de la modernización de la gestión pública: la eficiencia de los sistemas de archivos y las capacidades institucionales en los niveles subnacionales de gobierno.

En cuanto a los *sistemas de archivos,* cada día más países de la región reconocen que la apuesta por la transparencia es solamente simbólica si no está acompañada por procesos que apunten a mejorar la calidad de la gestión de los archivos de los organismos de la administración pública. En este sentido, un desafío para los países de la región es garantizar el ciclo de vida de los documentos que llegan y salen de la administración pública.[4] Muchos de los países de ALC se encuentran en una transición de los archivos físicos a los electrónicos, aprovechando las oportunidades que proveen las nuevas TIC, potenciadas por la creciente facilidad de extender la cobertura y el acceso a Internet. Esto se ve reflejado en los compromisos para fomentar datos abiertos y gobiernos electrónicos, tal como se recoge en el capítulo 2 de esta publicación.

En lo que respecta a los *niveles subnacionales de gobierno,* los desafíos de transparencia son aún más amplios y la discusión es más incipiente, ya que los procesos de descentralización en muchos países de la región han trasladado a los niveles subnacionales de gobierno responsabilidades con recursos limitados. Esto sin contar que existen además legislaciones con roles y funciones duplicados, con lo cual el reto de la rendición de cuentas se torna más complejo. En ese sentido, Taryn y Rehm (2008) enfatizan que la calidad de los datos fiscales y el acceso del público a esos datos son factores cruciales para promover la transparencia y la rendición de cuentas a nivel subnacional.

Sin embargo, es también en este nivel donde existen mayores oportunidades, debido a la cercanía que hay entre el ciudadano y el ámbito público, y tanto la sociedad civil como los gobiernos de ALC han iniciado esfuerzos para transparentar la gestión presupuestaria subnacional y mejorar su control. El interés por fortalecer la transparencia en los niveles subnacionales de gobierno ha sido recogido tanto por las OSC como por los gobiernos.[5] En el caso de la sociedad civil, se pueden mencionar la Iniciativa de Integridad Subnacional de la organización Global Integrity[6] a partir de la cual se están apoyando países de la región como Argentina, Ecuador, Guatemala, México y Perú, y la Iniciativa para la Transparencia presupuestaria a nivel subnacional,[7] que lleva adelante la International Budget Partnership, y a partir de la cual se realizaron estudios piloto en países de la región como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú.

En el caso de los gobiernos, esta preocupación ha sido recogida por países como Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia, entre otros. En Brasil, por ejemplo, la CGU, que es el órgano encargado de la supervisión y del cumplimiento de las disposiciones de la recientemente aprobada ley de acceso a la información pública, ha observado que el fortalecimiento de las capacidades en los niveles subnacionales es uno de los mayores desafíos en la implementación de la ley.

---

[4] A modo de ejemplo es útil atraer la atención sobre los esfuerzos que está llevando adelante el Consejo para la Transparencia de Chile para diagnosticar y caracterizar el estado y la gestión de los archivos públicos en más de 700 organismos públicos que están obligados por la Ley de Transparencia. Para mayor información, véase http://www.consejotransparencia.cl/se-inicia-diagnostico-a-archivos-publicos/consejo/2012-02-08/113239.html.

[5] El Comité de Expertos del Mesicic ha realizado recomendaciones a los gobiernos para que implementen los compromisos internacionales a nivel subnacional (por ejemplo, Argentina, Brasil, El Salvador, Guatemala, México y Venezuela).

[6] Para más información consúltese http://www.globalintegrity.org/local.

[7] Véase http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper_final.pdf.

## Coordinación de iniciativas y estándares de transparencia a nivel regional: desafíos y oportunidades en el marco de la AGA

De creación reciente, la AGA plantea el desafío de pensar cómo se complementarán y coordinarán las acciones que se definen en los Planes de Acción de Gobierno Abierto, así como la información que los países miembros reportan a esta Alianza, frente a otras iniciativas regionales y globales de evaluación entre pares o los esfuerzos de cooperación que se gestan en convenios y convenciones suscritos por los países. Estas iniciativas o esfuerzos diagnostican, dan recomendaciones o evalúan a los países sobre cómo implementar mejor los compromisos internacionales, estándares y buenas prácticas, en áreas que están vinculadas a la AGA. Para mostrar a qué nos referimos, a continuación, para cada uno de los cinco desafíos de la AGA, listaremos ejemplos de los otros mecanismos existentes de cooperación o de evaluación entre pares:

1. **Mejoramiento de los servicios públicos.** A solicitud de los países, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realiza diagnósticos de gobernabilidad y diagnósticos sectoriales, entre los que se encuentran el gobierno electrónico y la innovación para una mejora en los servicios públicos. La metodología de estos diagnósticos incluye un proceso de revisión entre pares.

2. **Incremento de la integridad pública.** Entre los mecanismos de seguimiento de las convenciones cabe citar:

    - La Convención Interamericana contra la Corrupción (del Mesicic).
    - La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
    - La Convención contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros (de la OCDE).
    - La Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción.
    - El Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (GAFI).
    - El Grupo de Estados contra la Corrupción (Greco), para dar seguimiento a la Convención del Consejo de Europa contra la Corrupción.
    - La Iniciativa Anticorrupción del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico para la región Asia/Pacífico.

3. **Gestión más efectiva y eficiente de los recursos públicos.** Cabe mencionar al Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financiera (PEFA, por sus siglas en inglés), que diagnostica la condición del gasto público, y los sistemas de compras públicas y de control financiero. A nivel subnacional, es destacable la metodología de Evaluación Rápida y Plan de Acción para la Mejora de la Gestión Pública Subnacional (RAAP, por sus siglas en inglés) que aplica la Unidad de Gestión del Sector Público del Banco Mundial.

4. **Creación de comunidades más seguras.** En esta categoría, se agrupan temas de seguridad pública, desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil. Pueden mencionarse la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto, que implicó la adopción de compromisos concretos por parte de los gobiernos para reducir las emisiones de gases a fin de aplacar el calentamiento global. En el área de seguridad pública, sobresale el mecanismo de revisión de la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado y sus tres protocolos. En ALC es destacable el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), que funciona en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (OEA-CICAD).

5. **Incremento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas del sector privado.** Para incrementar la rendición de cuentas del sector privado, existen iniciativas en las que se involucran especialmente los gobiernos y también la sociedad civil, como la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (COST, por sus siglas en inglés). Vale mencionar también el proceso por el cual las empresas se comprometen voluntariamente a implementar los 10 principios del Pacto Global de las Naciones Unidas en las áreas de derechos humanos, legislación laboral, protección ambiental y anticorrupción.

Para cada uno de estos retos, los gobiernos –y en menor medida el sector privado y las organizaciones sociales–, movilizan esfuerzos destinados a buscar y reportar información sobre los marcos legales e institucionales, y estadísticas que reflejen los resultados obtenidos. Responden cuestionarios, reciben visitas de delegaciones de otros gobiernos u organizaciones, o de la sociedad civil, a fin de ser asistidos en la evaluación o en los diagnósticos, y luego se trasladan a otros países en representación del propio. Como resultado de estos procesos de revisión, se redactan informes de país que luego son utilizados para diseñar planes de acción que sirvan como guía en la implementación de las recomendaciones recibidas, abriendo una oportunidad de encuentro entre el AGA y dichos planes, de modo que estos últimos recojan, sino todo, al menos algunas acciones derivadas de las recomendaciones. La calidad de las mismas dependerá de distintas variables: la calidad de las personas que realizan la evaluación o los diagnósticos, el grado de receptividad del funcionario que representa al país analizado,[8] el volumen de trabajo en función del número de países intervinientes o de la cantidad de información que deben analizar.

Ante este panorama, en lo que a reportes se refiere, es necesario que cada país se organice para coordinar lo que se informa en uno y en otro mecanismo, a fin de no duplicar esfuerzos de recursos humanos y presupuestarios, y no contradecirse. Para ello, es preciso que existan oficinas de planificación de las políticas públicas en cada país, cercanas a los centros de poder, a fin de que se tomen decisiones políticas que promuevan las coordinaciones necesarias entre los distintos organismos técnicos, y asistan en el diseño de los planes de acción en forma coherente, con la priorización adecuada y la apropiada secuencia a corto, mediano y largo plazo.

Por otra parte, consideramos que la sociedad civil tiene que aprovechar la gobernabilidad compartida de la AGA para colocar en un espacio políticamente más visible temas que son analizados en los mecanismos de cooperación, y nuclear distintas organizaciones no gubernamentales entre sí a fin de maximizar su incidencia; por ejemplo, ligar a aquellas entidades que se dedican a promover la integridad y la institucionalidad con las que promueven la protección del medio ambiente, o se dedican al desarrollo de políticas de seguridad. Para todo ello, la AGA deberá pasar en los próximos dos o tres años por su prueba más dura: la de su propia consolidación.

En los párrafos precedentes creemos haber planteado algunas de las tendencias y desafíos clave que tienen por delante los países de ALC en lo que respecta al diseño y a la implementación de políticas de transparencia focalizada y de gobierno abierto. La capacidad de los gobiernos de la región para traducir estos modelos en políticas públicas concretas será determinante en la construcción de sistemas de gestión pública modernos, más eficientes e íntegros, y con un enfoque pro ciudadano. Por su parte, el sector privado y la sociedad civil deben aprovechar la creciente disponibilidad de información para empoderarse como agentes de cambio, instalando la importancia de la transparencia en la agenda pública, sobre todo en aquellos países donde existen sectores en los que aún reina la opacidad, y concientizando a los ciudadanos acerca de las maneras en que el uso de la información pública incide como un factor clave en la toma de decisiones cotidianas, en particular en lo que se refiere a la utilización de los servicios públicos.

[8] En ocasiones, los funcionarios no conciben estos mecanismos de cooperación como tales, por lo que actúan como abogados defensores de sus países; por el contrario, hay representantes de países que buscan contar con recomendaciones de calidad, para luego ellos avanzar en la agenda de reforma de la política pública en cuestión.

## Bibliografía

Baena, P. y J. C. Vieyra, "Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada". Nota técnica Nro. 321. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Taryn, P. y D. E. Rehm, 2008. *Manual de transparencia fiscal*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

“El aumento de la transparencia y la prevención de la corrupción son pilares de la misión del Banco Interamericano de Desarrollo. Después de cuatro años de operación, el Fondo de Transparencia ha ganado reconocimiento dentro y fuera del Banco por ser un instrumento catalizador de innovación y buenas prácticas en materia de acceso a la información y transparencia focalizada.”

**Luis Alberto Moreno**
Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo

BID

## Instituciones para la gente